



FACULDADE DE DIREITO
Universidade de Lisboa

Arrecadação dos Impostos Extraordinários pelas Regiões Autónomas?

Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público

Sob Orientação do Professor Doutor Nuno Filipe Abrantes Leal da Cunha
Rodrigues

Cláudia Pires Pincho

Lisboa, 2018

AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação só foi possível com o suporte e encorajamento de várias pessoas, a quem cumpre, agora, transmitir o meu agradecimento:

Ao Mui Ilustre Orientador, Professor Doutor Nuno Cunha Rodrigues por ter aceitado orientar a minha investigação, pela sua disponibilidade, amabilidade e compreensão e, especialmente, pela sábia orientação, com sugestões, comentários que em muito contribuíram para a execução desta tese.

Aos colegas da Ordem dos Advogados, o Ilustre João Pedro Oliveira pelo conhecimento, encorajamento e incansável apoio que impulsionou positivamente o decurso dos trabalhos, ao colega Jorge Marques pela pronta ajuda aos meus pedidos e dúvidas e ao colega Carlos Paiva pelo apoio informático.

Aos meus pais, António Pincho e Paula Pincho que em tudo me ajudaram, essencialmente pela enorme força que me têm transmitido ao longo de toda a minha vida e por me terem ensinado que a luta é a melhor forma de combater a adversidade.

Ao meu irmão, Pedro Pincho, que apesar da sua irreverência sempre me apoiou e incentivou para que esta fase da minha vida fosse ultrapassada.

À minha madrinha Lúcia Bairos por todo o apoio incondicional e pela sua sempre disponibilidade ao longo de todo o meu percurso.

E aos meus queridos Avós, Albano Pires e Margarida Pires, pelas suas prontas e amáveis palavras de ânimo a quem tenho o gosto em proporcionar sorrisos pela realização deste trabalho.

SIGLAS E ABREVIATURAS

Ac. TC – Acórdão do Tribunal Constitucional

AL – Assembleia Legislativa

AR – Assembleia da República

CE – Constituição Espanhola

CIVA- Código do Imposto sobre o valor Acrescentado

CIRS- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRI – Constituição da República Italiana

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DLR – Decreto Legislativo Regional

EBF- Estatuto dos Benefícios Fiscais

EPARAA – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores

EPARAM – Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira

EPRAA – Estatuto Provisório da Região Autónoma dos Açores

GR – Governo Regional

IEC- Código dos Impostos Especiais de Consumo

LEO- Lei de Enquadramento Orçamental

LFRA – Lei das Finanças das Regiões Autónomas

LGT- Lei Geral Tributária

PR – Presidente da República

RA- Regiões Autónomas

RAA – Região Autónoma dos Açores

RAM – Região Autónoma da Madeira

TC – Tribunal Constitucional

TFUE- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

SUMÁRIO

O presente estudo pretende avaliar a exclusão das Regiões Autónomas da receita proveniente da sobretaxa arrecadada em 2011 (Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro), o objetivo principal da abordagem residirá na aferição se de facto a decisão do Tribunal Constitucional Ac. n.º412/2012 de 25 de setembro de 2012, designadamente na sua primeira questão, à luz do Princípio da solidariedade nacional, foi feita nos termos constitucional e legalmente previstos ou se por sua vez, se traduziu num verdadeiro arresto das receitas da Regiões Autónomas.

Apesar de a atenção direta recair sobre o tema das receitas fiscais das Regiões Autónomas, procedi também à análise de todo o seu enquadramento histórico e evolutivo bem como à comparação com outros ordenamentos jurídicos que apresentam realidades diferentes para casos semelhantes, no caso do trabalho em questão, apenas ao regime espanhol e ao regime italiano.

INTRODUÇÃO

A autonomia administrativa é uma vontade que as pessoas dos arquipélagos portugueses têm vindo a manifestar desde há muito tempo.

A distância que separa as ilhas do território continental, as especificidades de vida em ilhas e a consciência de que o conhecimento próximo da realidade promove a sua melhor administração, foram os principais motivos dos manifestos e movimentações de alguns dos ilhéus.

Nesta conformidade, nos últimos quarenta anos, esta vontade concretizou-se no atual sistema autonómico, que tem sido considerado uma parte importante do nosso sistema constitucional e que tem sofrido bastantes alterações, nomeadamente, mas não só, no que diz respeito à sua competência legislativa, que tem sido objeto de persistente atenção por parte da jurisprudência constitucional, bem como da doutrina do Direito Constitucional.

Com este trabalho pretende-se analisar em concreto o poder tributário das Regiões Autónomas (RA), designadamente, a questão de exercer o poder tributário próprio (alínea i) do n.º 1 do art.º 227 CRP) e de dispor, nos termos dos Estatutos Político-Administrativos da Região Autónoma da Madeira (EPARAM) e dos Açores (EPARAA) e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas (LFRA), das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas (cfr. alínea j) do n.º 1 do art.º 227 CRP).

No caso em apreço, debruçamo-nos especificamente sobre a Lei n.º 49/2011, de 07 de setembro, que aprovou uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos auferidos no ano de 2011.

Em que de acordo com o n.º 4 do art.º 2.º da Lei *supra* referida, determinou-se que, nos termos do art.º 88 da Lei n.º 91/2011, de 20 de Agosto, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, a receita da sobretaxa extraordinária revertia integralmente para o Orçamento de Estado.

Esta sobretaxa extraordinária foi criada devido à difícil situação económico-financeira em que se encontrava o país e tinha como objetivo a prossecução do interesse público para obtenção de receita fiscal adicional, respeitando rigorosamente o compromisso assumido pelo Estado-Português no âmbito dos memorandos de

entendimento celebrados com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.

Como tal, esta Lei previu a criação de uma sobretaxa extraordinária e transitória que incidiu sobre a quase totalidade de rendimentos sujeitos a IRS.

Contudo, ao contrário do que acontece com as demais receitas fiscais cobradas nas Regiões Autónomas, as receitas da sobretaxa extraordinária reverteram inteiramente para o Orçamento do Estado.

Assim, apesar de a atenção direta recair sobre o tema das receitas fiscais das Regiões Autónomas, há que analisar todo o seu enquadramento histórico e evolutivo bem como apreciar outros ordenamentos jurídicos que apresentam realidades diferentes para casos semelhantes.

Neste caso, optei, portanto, por apresentar referências a sistemas estrangeiros: no caso do trabalho em concreto, apenas ao espanhol e ao italiano, por serem ordenamentos que, tal como o português, acompanham o modelo de «Regionalismo Constitucionalmente Garantido» e nos quais se inspirou o legislador da década de 70, ao elaborar os primeiros diplomas com proveito para a autonomia portuguesa, no entanto tenho a perfeita noção, de que não será possível, num trabalho com esta dimensão, um estudo comparado mais aprofundado que a matéria em apreço carece.

A escolha deste tema sustenta-se, por um lado, devido à sua controvérsia relativamente à exclusão das Regiões Autónomas da receita proveniente da sobretaxa arrecadada em 2011, e por outro, na possibilidade de contribuir para o enriquecimento do debate, promovendo não só uma análise mais aprofundada desta questão, mas também a pesquisa de diferentes soluções para situações semelhantes que possam vir a surgir no futuro.

O objetivo fulcral da abordagem residirá na aferição se de facto a decisão do Tribunal Constitucional n.º412/2012 de 25 de setembro de 2012, designadamente na sua primeira questão, à luz do Princípio da solidariedade nacional, foi feita nos termos constitucional e legalmente previstos ou se por sua vez, se traduziu num verdadeiro confisco das receitas da Regiões Autónomas.

Neste sentido, a dissertação é dividida em seis pontos, às quais acresce a introdução e a conclusão, a saber:

1. As Regiões Autónomas na Constituição da República Portuguesa

1.1. Portugal como Estado Unitário Regional (art.º 6 CRP)

O primeiro texto constitucional a prever em detalhe a matéria relacionada com a autonomia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira foi a CRP, apresentando disposições relevantes no que à sua administração diz respeito: como refere a Dra. Margarida SALEMA, «a instituição das regiões autónomas é justamente considerada como uma das mais profundas inovações no ordenamento jurídico-constitucional português»¹.

Desde logo na sua redação inicial, o n.º 1 do art.º 6 veio estabelecer que o Estado é unitário² e respeita, na sua organização, os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública e o n.º 2 do mesmo artigo qualificou os arquipélagos como Regiões Autónomas dotadas de Estatutos Político-Administrativos próprios. Este artigo foi objeto de algumas alterações nas sucessivas revisões constitucionais, sendo de relevo para a presente análise a revisão de 1982, que acrescentou o texto do n.º 2, onde se passou a ler que as Regiões Autónomas são dotadas de órgãos de governo próprio. Após a revisão levada a cabo em 1997, o n.º 1 deste artigo passou a dispor que o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento, para além dos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública previstas desde 1976, o regime autonómico insular e o princípio da subsidiariedade.³

Assim, como é entendido pela maioria da doutrina⁴, a CRP caracteriza Portugal como um Estado Unitário Regional parcial do qual fazem parte duas Regiões

¹ SALEMA, Margarida, «Autonomia Regional», in Estudos de Direito Regional, 1997, pag.53.

² Aliás, o estatuto de Estado unitário (expressão que surge a partir da Constituição de 1911) é comum na organização política portuguesa ao longo dos vários textos constitucionais, MIRANDA, Jorge, «apesar de se preverem diferentes formas de descentralização em todas as Constituições, salvo na Carta (a união real com o Brasil, embora imperfeita por faltar uma assembleia política própria do Brasil, na Constituição de 1822; a especialização e a descentralização legislativa aplicáveis aos territórios ultramarinos, nas Constituições de 1838, 1911 e 1933 e no Ato Adicional de 1852; a autonomia regional dos Açores e da Madeira e o poder local, na Constituição de 1976)» (J. MIRANDA, *As Constituições Portuguesas*, 1976, pag.XXXIII).

³ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, «As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo», Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.16.

⁴ V., a título de exemplo, MIRANDA, Jorge, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, 1998, pp.300 e ss.; D. FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2006, pag. 677.

Autónomas⁵ com poderes políticos, legislativos e administrativos específicos, tal decorrendo do disposto no seu texto e com os limites que este lhe impõe. As Regiões Autónomas só existem como tal enquanto reflexo da vontade expressa pelo legislador constitucional e verifica-se, como alude a Dra. Margarida Salema, uma «*descentralização política para referir um novo fenómeno de descentralização do Estado Unitário que consiste em a lei conferir a certas pessoas coletivas de direito público de base territorial, poderes não só administrativos mas também políticos autónomos*».

O fundamental do atual sistema autonómico é o art.º 225⁶ da CRP, no qual se mencionam (tal como fazia o preâmbulo do DL n.º 458-B/75, de 22 de agosto) os condicionalismos geográficos económicos e sociais e as históricas aspirações autonomistas das populações insulares e se afirma que a autonomia das Regiões visa a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e defesa dos interesses regionais e o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, nele se referindo ainda que a autonomia político-administrativa regional não afeta a integridade da soberania do Estado e exerce-se no quadro da CRP. É de realçar que esta disposição se traduz no desenvolvimento dos princípios de solidariedade⁷ e de cooperação⁸ entre as mais altas instituições do Estado e das Regiões Autónomas.⁹

⁵ Cfr. AMARAL, Maria Lúcia, este elenco de Regiões Autónomas é fechado e rígido (*A Forma da República*, 2005, pag. 371).

⁶ Disposição que está integrada no Título VII da CRP, que tem como epígrafe «Regiões Autónomas» e que se mantém até aos dias de hoje apenas tendo sido renumerada, já que o art.º 225.º apresenta a mesma redação que o original art.º 227.

⁷ Para um maior aprofundamento sobre os princípios da solidariedade e da autonomia na CRP, v. MIRANDA, Jorge, «*Solidariedade e Autonomia*», in *A Autonomia no Plano Jurídico*, 1995, pp. 53 e ss.; C. BLANCO DE MORAIS, *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993., pp. 405 e ss.

⁸ Princípio plasmado no art. 229.º da CRP, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade, e acautelar a obrigação de os órgãos de soberania, em questões da sua competência respeitantes às Regiões Autónomas, ouvirem os órgãos de governo próprio. Apesar da existência de dificuldades na concretização do poder de audição e pronúncia, as relações entre o Estado e as Regiões Autónomas devem pautar-se pelo desenvolvimento de uma autonomia cooperativa, como referem R. MEDEIROS *et al.*, *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 2006, pp. 139 e ss.

⁹ Nesse sentido, MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, «*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*», Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.16-17.

1.2. Diferença entre as Regiões Autónomas e outras formas de divisão territorial

É de verificar que as Regiões Autónomas, tal como previstas pela CRP, não são, pela diferença de regime apresentadas, passíveis de confusão com a designação de «*regiões autónomas*» atribuída pela Constituição de 1933, na sua revisão de 1971, às anteriores províncias ultramarinas¹⁰. Acresce também que divergem das regiões administrativas, pois «*enquanto as regiões autónomas correspondem a um fenómeno de descentralização político-administrativa, as regiões administrativas quedam-se pelo nível da descentralização administrativa*»¹¹, bem como das Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, em que operam as chamadas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional¹².

1.3. Órgãos de Governo Próprio e respetivos poderes que lhes são atribuídos (art.º 231 CRP)

No âmbito do disposto no art.º 231 da CRP, são órgãos de governo próprio a AL e o GR de cada Região Autónoma. Este artigo determina igualmente que, em cada arquipélago, a AL é eleita por sufrágio universal, direto e secreto, de harmonia com o princípio da representação proporcional. Quanto ao GR, é politicamente responsável perante a AL e o seu presidente é nomeado pelo Representante da República, tendo em conta os resultados eleitorais; os restantes membros do GR são nomeados e exonerados pelo Representante da República, sob proposta do respetivo Presidente; e o GR toma posse perante a respetiva AL. É ainda apresentada neste artigo a única competência que a CRP reserva exclusivamente ao GR, a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, ao passo que à AL são atribuídas as competências específicas previstas no art.º 232.¹³

¹⁰ Sobre esta matéria, FERREIRA, Fernando Amâncio, *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, 1980, pag. 45; J. MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, pp. 308 e ss.

¹¹ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pag. 679.

¹² AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, pag. 679 e ss.

¹³ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag. 18.

No n.º 1 do art.º 229 da sua versão original, a CRP considerou as Regiões Autónomas como «*pessoas coletivas de direito público*»¹⁴, preceito que é, atualmente o n.º 1 do art.º 227 e que dispõe que «*são pessoas coletivas territoriais*». Constatou-se que as diversas alíneas que se verificam neste artigo preveem a atribuição de diferentes poderes de natureza legislativa, regulamentar e executiva que consubstanciam a autonomia ao nível político e ao nível administrativo¹⁵.

Estas faculdades devem ser definidas nos respetivos estatutos e, como refere J. L. Pereira Coutinho, «*a definição dos poderes regionais tem dois tipos de consequências que se articulam entre si. Em primeiro lugar significa uma autolimitação dos poderes legislativos dos órgãos de soberania operada pela Assembleia da República: doravante não poderão estatuir diferenciadamente para as Regiões na medida da concretização e especificação a que se tiver procedido. Concomitantemente e em consequência da consagração estatutária, torna-se operativo e cria-se o instrumento de garantia da reserva de competência legislativa regional, no sentido de impedir a concorrência de poderes com os órgãos de soberania, sempre possível, não fora aquela autolimitação.*»¹⁶.

No âmbito geral, podemos mencionar que cabe à AL o poder legislativo, poder este que «*confere à autonomia o seu carácter político*»¹⁷. Contudo, é plausível «*assimilar o conceito de autonomia ao de autogoverno – mais rico que o de autonomia normativa pelo que as regiões se veem investidas em funções de direção política e de órgão superior da administração pública regional*»¹⁸, funções estas que o Estatuto Político-Administrativo viria concretizar.

¹⁴ Sobre a natureza jurídica das Regiões Autónomas, FERREIRA, Fernando Amâncio, *As Regiões (...)*, pp. 52 e ss.; v. também Paulo Pereira Gouveia, *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, 2003, pp. 12 e ss..

¹⁵ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.19.

¹⁶ COUTINHO, José Luís Pereira, «*Lei Regional*», in *DJAP*, Vol. V, 1993, p. 403. De outro prisma, como refere A. Vitorino, «a Constituição confere aos estatutos político-administrativos das regiões autónomas um *relevante papel de conformação do âmbito dos poderes legislativos regionais*, ou seja, o legislador constituinte devolveu à Assembleia da República, em sede de lei ordinária (ainda que especialmente qualificada), a tarefa de preencher o conteúdo do modelo autonómico (e, desde logo, proceder à definição do elenco de matérias de «interesse específico» das regiões), de acordo com a especial tramitação de aprovação das correspondentes leis estatutárias» («*Os Poderes Legislativos das Regiões Autónomas*», in *Estudos de Direito Regional*, pag. 150).

¹⁷ Cfr FERREIRA, F. Amâncio, *As Regiões (...)*, pag. 60.

¹⁸ Cfr FERREIRA, F. Amâncio, *As Regiões (...)*, pag. 60.

Todavia, como alude o Dr. Rui Medeiros, não é atribuído um «*cheque em branco*»¹⁹ ao legislador estatutário, uma vez que a própria CRP impõe limites que têm de ser respeitados. Seguindo o mesmo autor, embora numa leitura de acordo com a versão atual da CRP, tendo em conta as revisões e renumerações ocorridas, existem competências administrativas que, mesmo em território autónomo, se prevê que sejam exercidas pelo Estado, o que decorre de ser um Estado unitário, no sentido de a autonomia político-administrativa não afetar a integridade da soberania do Estado e de o Governo ser o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública, verificando-se, portanto, uma reserva de competência administrativa estadual no âmbito da defesa nacional, forças de segurança pública, serviços aduaneiros e organização judicial.²⁰

1.4. Poderes Exclusivos das Assembleias Legislativas (art.º 232 CRP)

A CRP, desde o seu momento inicial, a atribuiu poderes exclusivos às Assembleias Legislativas, fundamentalmente poderes legislativos, mas também alguns de natureza regulamentar. Com a revisão de 2004, foram introduzidas nesta área algumas alterações de destaque. Atualmente, o art.º 232 dispõe no seu n.º 1 que é da exclusiva competência das Assembleias o exercício de alguns dos poderes previstos no n.º 1 do art.º 227: poderes legislativos [alíneas *a*) a *c*)]; poderes de regulamentação de legislação nacional [segunda parte da al. *d*)]; poder de exercício de iniciativa legislativa perante a AR [al. *f*)]; exercício do poder tributário próprio [primeira parte da al. *i*)]; criação e extinção de autarquias locais [al. *l*)]; elevação de povoações a cidades ou a vilas [al. *n*)]; definição de atos ilícitos de mera ordenação social e respetivas sanções [al. *q*)]; para além da aprovação do orçamento regional, do plano de desenvolvimento económico e social e das contas da Região e da adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades da Região. Já o n.º 2 deste art.º 232 confere-lhes competência para apresentar propostas de referendo regional, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no art.º 115; quanto ao n.º 3, atribui a esses órgãos regionais a

¹⁹MEDEIROS, Rui, «*Âmbitos e Limites da Autonomia Administrativa Regional*», in A Autonomia no Plano Jurídico, p. 117. Também no sentido de haver uma «*reserva executiva do Governo da República*», v. D. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, 2006, p., Vol. I, pag. 710.

²⁰ Cfr. MEDEIROS, Rui, «*Âmbitos e Limites da Autonomia Administrativa Regional*», in A Autonomia no Plano Jurídico, pag. 117 e ss.

competência para elaborar e aprovar o seu regimento, nos termos da CRP e do respetivo estatuto político-administrativo.²¹

Por último, é necessário salientar que o poder previsto na al. e), do n.º 1 do art.º 227, de exercer iniciativa estatutária, bem como a iniciativa legislativa em matéria relativa à eleição dos respetivos deputados, cabe igualmente à AL, tendo em conta o previsto no n.º 1 do art.º 226.²²

1.5. Poderes Administrativos concedidos às Regiões Autónomas (art.º 227 CRP)

Na sequência dos poderes legislativos *supra* mencionados, cumpre informar que, desde 1976 são também atribuídos às Regiões Autónomas poderes administrativos, que têm vindo a ser completados com as diferentes revisões constitucionais, pese embora, como refere o Dr. Diogo Freitas do Amaral, as alterações operadas no estatuto constitucional das Regiões Autónomas «*se centraram fundamentalmente no domínio da função política e legislativa e em matéria de finanças regionais, e não tanto no âmbito da função administrativa*»²³.

O estatuído no n.º 1 do art.º 227 da CRP contempla os seguintes poderes administrativos: regulamentar legislação regional e as leis emanadas dos órgãos de soberania que não reservem para si o poder regulamentar [al. d)]; exercer o poder executivo próprio [al. g)]; administrar e dispor do seu património e celebrar atos e contratos em que a Região tenha interesse [al. h)]; dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas [al. j)]; exercer o poder de tutela sobre as autarquias locais [al. m)]; superintender nos serviços, institutos públicos e empresas públicas e nacionalizadas que exerçam a sua atividade exclusivamente ou predominantemente na Região [al. o)].

Também no n.º 1 do art.º 227 estão previstos poderes específicos de participação: na elaboração dos planos nacionais [segunda parte da al. p)]; na definição

²¹ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, p.20.

²² MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, p.20.

²³ AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, p.686.

e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social [al. r)]; na definição das políticas respeitantes às águas territoriais, à zona económica exclusiva e aos fundos marinhos contíguos [al. s)]; nas negociações de tratados e acordos internacionais que diretamente lhes digam respeito, bem como nos benefícios deles decorrentes [al. t)]; no estabelecimento de cooperação com outras entidades regionais estrangeiras e participação em organizações que tenham por objeto fomentar o diálogo e a cooperação inter-regional, de acordo com as orientações definidas pelos órgãos de soberania com competência em matéria de política externa [al. u)]; na pronúncia, por sua iniciativa ou sob consulta dos órgãos de soberania, sobre as questões da competência destes últimos que digam respeito às Regiões, bem como, em matérias do seu interesse específico, na definição das posições do Estado Português no âmbito do processo de construção europeia [al. v)]; na participação no processo de construção europeia, mediante representação nas respetivas instituições regionais e nas delegações envolvidas em processos de decisão da União Europeia, quando estejam em causa matérias que lhes digam respeito [primeira parte da al. x)].

Por último, o art.º 227 confere ainda poderes de adaptação do sistema fiscal nacional às especificidades regionais [segunda parte na al. i)]; de aprovação do plano de desenvolvimento económico e social, do orçamento regional e das contas da Região [primeira parte da al. p)]; de transposição de atos jurídicos da União nos termos do art.º 112 [segunda parte da al. x)].²⁴

1.6. Conceito de interesse específico para as Regiões Autónomas

A CRP, desde a sua redação inicial, consagrava como limitações à atividade das Regiões Autónomas as decorrentes da aplicação do conceito de interesse específico.

Inicialmente, o texto constitucional não apresentava uma definição deste conceito, pelo que a sua concretização e desenvolvimento coube à Comissão Constitucional através dos seus pareceres e, desde 1985, ao TC, que pelo seu Ac. n.º 42/85 formulou a definição de conceito específico que viria a ser seguida pela

²⁴ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.21 e 22.

jurisprudência constitucional, concluindo que *«poderão tipificar-se como de interesse específico das regiões aquelas matérias que lhes respeitem exclusivamente ou que nelas exijam um especial tratamento por ali assumirem peculiar configuração»*²⁵.

Só depois veio a Lei Fundamental apresentar um elenco (embora não taxativo) do que constituíam matérias de interesse específico das Regiões Autónomas nas catorze alíneas do art.º 228 da redação introduzida pela revisão de 1997. A título de exemplo, podemos mencionar as matérias referentes à valorização dos recursos humanos e qualidade de vida, património, natureza, organização da administração regional, entre outras, sobre as quais os decretos legislativos regionais podiam versar.²⁶

No entanto, este artigo veio a ser suprimido na revisão constitucional de 2004²⁷, não tendo sido substituído por qualquer exigência adicional, optando o legislador constitucional por manter os restantes requisitos já previstos para a competência legislativa, isto é, legislar, no âmbito regional, em matérias enunciadas no respetivo estatuto político-administrativo e que não estejam reservadas aos órgãos de soberania.²⁸

Sem exigência de justificação casuística do seu interesse para as Regiões Autónomas, basta que se trate de matéria não reservada à AR e, naturalmente, que respeite a limitação geográfica de cada arquipélago.²⁹

A aplicação do conceito de interesse específico é um tema que *«tem que ver sobretudo com a delimitação dos poderes legislativos regionais, está no seu cerne. No entanto, não respeita apenas à autonomia legislativa. Projeta-se em quase todas as outras atribuições das regiões»*, como refere o Dr. Jorge Miranda³⁰. Ou seja, apesar de, numa primeira análise, o conceito se aplicar à capacidade legislativa das Assembleias Legislativas, este prolongava-se na ação administrativa atribuída aos órgãos de governo

²⁵ Sobre este Acórdão, v. AMARAL, Maria Lúcia, *«Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional»*, in Estudos de Direito Regional, pp. 278 e ss.

²⁶ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, *«As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo»*, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.22.

²⁷ É de sublinhar que o EPRAA não densificava este conceito, mas o EPARAA apresentava um elenco de matérias de interesse específico para a Região no seu art. 27.º inicial que, tirando algumas alterações de numeração, se manteve nas várias revisões que o texto sofreu até ter sido suprimido na última revisão de 2009.

²⁸ No mesmo sentido, v. GOUVEIA, J. Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 2007, pp. 977 e ss; v. também J. MIRANDA, R. MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, 2006, anotação XXV ao art. 112.º, pag. 275.

²⁹ Para mais desenvolvimentos sobre as competências legislativas atribuídas às Assembleias Legislativas, após a revisão constitucional de 2004, v. MIRANDA, Jorge, *«A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004»*, in Scientia Iuridica, Tomo LIV, n.º 302, Abril/Junho 2005, pp. 201 e ss.

³⁰ AMARAL, Maria Lúcia, *«O interesse específico das regiões autónomas»*, in Estudos de Direito Regional, pag. 39.

próprio das Regiões Autónomas, apresentando-se como um dos limites ao seu poder regulamentar.³¹ Desta forma, condicionava a atuação do GR porque, mesmo que não lhe fosse possível ter qualquer intervenção na preparação de diplomas regionais, nomeadamente através da sua capacidade de apresentação de propostas junto da AL, desde o EPRAA foi-lhe atribuída competência para a preparação da sua regulamentação, bem como a prática dos atos de administração que deles decorressem³², a que acresce o realce dado ao facto de a organização da administração regional e dos serviços nela inseridos serem uma das matérias previstas como sendo de interesse específico.³³

Nesta célere menção ao conceito de interesse específico³⁴, concluímos, tal como referido pelo Dr. Rui Medeiros, que *«tendo o conceito de “interesse específico” sido, também ele, eliminado do texto constitucional, daqui resulta um alargamento, em termos horizontais, da competência regulamentar regional. Ou seja, as Regiões Autónomas podem hoje – tirando os casos em que a regulamentação de diplomas nacionais seja reservada para o Governo – emitir regulamentos sobre todas as matérias»*³⁵.

1.7. Dissolução dos órgãos de Governo Próprio (art.º 234 CRP)

Na redação inicial da CRP, o art.º 234 previa que os órgãos das Regiões Autónomas podiam ser dissolvidos ou suspensos pelo PR, por prática de atos contrários à CRP, ouvidos o Conselho da Revolução³⁶ e a AR (n.º 1), não se apresentando

³¹ Como se pode ler na anotação feita ao art. 97.º da redação de 1987 do EPARAA, por referência a J. MIRANDA, «o poder regulamentar regional de legislação nacional (tal como o de legislação regional, evidentemente) tem a sua fonte na Constituição. Decorrendo da Constituição que tal poder apenas pode versar sobre matérias de interesse específico, será inconstitucional uma norma legal que confira às regiões competência regulamentar fora desse âmbito material. Tratando-se de um limite positivo constitucionalmente prescrito, a lei ordinária não o pode remover.» (R. MEDEIROS, J. PEREIRA DA SILVA, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, 1997, pp. 95 e 96).

³² Aliás, como se refere no Ac. TC n.º 268/88, «o poder regulamentar regional, previsto no artigo 229.º, alínea b), da CRP [atual art. 227.º, al. d)], não pode logicamente, isto é, numa interpretação enraizada em visão sistemática desse mesmo artigo 229.º, deixar de estar sujeito às mesmas limitações que o poder legislativo regional, ou seja, também ele só poderá operar normativamente em relação a matérias de interesse específico regional que não estejam reservadas à ação legislativa dos órgãos de soberania».

³³ Cfr. al. n), do art. 228.º, na redação da CRP em vigor até à sua revisão de 2004.

³⁴ Para mais desenvolvimentos sobre este conceito, v. MIRANDA, Jorge, «O interesse (...)», pp. 39 e ss.; J. Pereira da Silva, «O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais», in *Estudos de Direito Regional*, pp. 304 e ss.

³⁵ MEDEIROS, Rui/ Tiago Fidalgo de Freitas, / Rui Lanceiro, - *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 2006, pag.83.

³⁶ Substituído pelo dever de audição do Conselho de Estado na revisão constitucional de 1982, altura em que também deixou de se prever a possibilidade de suspensão dos órgão de governo próprio.

qualquer distinção entre a Assembleia Regional e o GR, e ainda que, em caso de dissolução ou suspensão dos órgãos regionais, o governo da Região seria assegurado pelo Ministro da República (n.º 4).³⁷

Com a revisão constitucional de 2004, passou a prever-se que as Assembleias Legislativas podem ser dissolvidas pelo PR, ouvidos o Conselho de Estado e os partidos nelas representados (n.º 1), bem ainda que a respetiva dissolução acarreta a demissão do GR, que fica limitado à prática dos atos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos, até à tomada de posse do novo governo após a realização de eleições (n.º 2).³⁸

Esta alteração trouxe mudanças relevantes no que diz respeito ao fundamento da dissolução. Por um lado suprime a exigência de haver a prática de atos graves contrários à CRP³⁹ sem, no entanto, apresentar critérios exatos que possam levar a essa dissolução, pelo que, dadas as consequências que esta dissolução acarreta este deve continuar a ser um elemento essencial na ponderação desta ação pelo Presidente da República. Por outro, substitui a obrigação de audição da Assembleia da República e do Conselho de Estado, pela audição apenas deste último órgão e dos partidos representados na AL em causa.

Em relação ao órgão objeto da dissolução, sublinhamos que anteriormente ambos os órgãos de governo próprio podiam ser dissolvidos pelo PR, quando agora apenas a AL o pode ser. No entanto, essa possibilidade acarreta como consequência para o GR a sua demissão⁴⁰, já não cabendo ao Representante da República a atribuição que cabia ao Ministro da República de assegurar o governo da Região.⁴¹

³⁷ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.24.

³⁸ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.24.

³⁹ Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, v. MIRANDA, Jorge, Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, Tomo III, 2007, anotação IV ao art. 234.º, pp. 436 e ss.

⁴⁰ Como refere AMARAL, Diogo Freitas do, a subsistência do Governo Regional depende indiretamente do PR (*Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2006, pp. 688 e 689).

⁴¹ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.24 e 25.

1.8. Estatutos Político-Administrativos

Quanto aos Estatutos Político-Administrativos, a CRP previu⁴² que a elaboração dos seus projetos seria feita pelas Assembleias Regionais⁴³ e que posteriormente seriam enviados para discussão e aprovação à AR, regime que, aliás, se mantém até hoje no que diz respeito às alterações dos estatutos.

Para o período imediatamente posterior à entrada em vigor da CRP, o legislador constitucional precaveu qual seria o caminho a seguir para instituir as recém-criadas Regiões Autónomas e estabeleceu nas suas disposições finais, no art.º 302 da redação inicial da CRP, que as primeiras eleições para as Assembleias Regionais se deveriam realizar até 30 de Junho de 1976 (n.º 1). Mas ainda antes desse momento, e até 30 de Abril de 1976, as Juntas Regionais tinham a obrigação de apresentar propostas de estatuto ao Governo que seriam sancionadas pelo Conselho da Revolução por decreto-lei (n.º 2). Assim, cabia ao Governo a aprovação dos estatutos provisórios para as Regiões Autónomas, bem como da lei eleitoral para as primeiras assembleias regionais.

Estes foram os únicos Estatutos a serem aprovados por decreto-lei, estando previsto que vigorariam até que fossem promulgados estatutos definitivos, elaborados nos termos constitucionalmente previstos (n.º 3).⁴⁴

Nesta sequência, como refere o Dr. Jorge Miranda, que «a *função de cada estatuto (note-se político-administrativo) consiste em definir as atribuições regionais (artigo 227.º da Constituição), bem como o sistema de órgãos de governo próprio da Região, incluindo os estatutos dos respetivos titulares (artigo 231.º); ou, em geral, em desenvolver, explicitar ou concretizar as normas do título VI da parte III da Lei Fundamental, adequando-as às especificidades e às circunstâncias mutáveis dessa Região; não consiste em estabelecer os princípios de toda a vida política, financeira,*

⁴² No inicial art.º 228 que corresponde, com algumas alterações, ao atual art.º 226.

⁴³ É de notar que mantiveram esta denominação até à revisão constitucional de 1989, sendo que a partir desse ano passaram a ter a denominação de Assembleias Legislativas Regionais (cfr. n.º 1, art.º 233). Posteriormente, com a revisão constitucional de 2004, passaram a designar-se por Assembleias Legislativas (cfr. n.º 1, art. 231.º). Sobre a elaboração e alteração dos Estatutos Político-Administrativos, v. CANOTILHO, J. J. Gomes, «*Os Estatutos das Regiões Autónomas. Em Torno de um Conceito Material de Estatuto*», in A Autonomia no Plano Jurídico, pp. 13 e ss.; v. também J. Miranda, «*Estatutos das Regiões Autónomas*», in Estudos sobre Direito Regional, pp. 799 e ss.

⁴⁴ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, «*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*», Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.25 e 26.

*económica, social e cultural que aí se desenrola, porque isso cabe à Constituição – que é a Constituição da República, e não só do continente».*⁴⁵

1.9. Sistema de governo nas Regiões Autónomas

Face a este ponto, outro aspeto importante a salientar é o que se relaciona com o sistema de governo das Regiões Autónomas o que consubstancia uma solução parlamentar⁴⁶, considerando que, como sublinha o Dr. Paulo Otero, «*No esquema de repartição da competência normativa entre a assembleia legislativa regional e o governo regional, a Constituição consagra um conceção tipicamente liberal de primado do parlamento através de uma subordinação total do executivo*»⁴⁷. No entanto, este não representa um sistema parlamentar típico, uma vez que estamos perante o governo de Regiões Autónomas integradas num Estado unitário, que apresenta como particularidade os poderes de intervenção atribuídos ao PR e a existência permanente de um órgão representativo da República, o seu Representante⁴⁸.

A opção do legislador constitucional relativa às autonomias reflete-se naturalmente nos textos estatutários desde o EPRAA, sendo projetadas no seu texto as especificidades regionais acima referidas, como o facto de o GR – detentor do poder executivo – ser nomeado pelo Representante da República, mas ser apenas perante a AL que tem

⁴⁵ MIRANDA, Jorge, «*Estatuto das Regiões Autónomas e Lei das Finanças Regionais*», in O Direito, Ano 139, n.º 1, pag. 222. No mesmo sentido, M. L. Amaral refere que «os estatutos [referindo-se aos estatutos de autonomia portugueses, italianos e espanhóis], para além de serem a “norma institucional básica” de cada comunidade regional, são sempre complementares da Constituição. (...) Como os poderes de autonomia, nos casos dos Estados-regionais, são poderes devolvidos pela constituição estadual a cada comunidade regional (e não poderes definidos por atos regionais de autodeterminação soberana), é a Constituição quem primeiro define o quadro geral das competências autonómicas, a sua natureza, os seus limites, os órgãos que as exercem e as regras de delimitação entre o seu âmbito de exercício e o âmbito de exercício das competências dos órgãos estaduais.» (A Forma da República, Uma Introdução ao Estudo do Direito Regional, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pag. 373).

⁴⁶ Neste sentido, v. GOUVEIA, J. Bacelar, *Manual de Direito Constitucional*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, Vol. II, 2007 pp. 972 e 973; R. Medeiros, J. Pereira da Silva, *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Lisboa, Principia, 1997, anotação IV aos artigos 42.º a 49.º, pp. 147 e 148; P. Pereira Gouveia, *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2003, pp. 13 e ss. Sobre o funcionamento efetivo do sistema de governo regional, v. J. Pereira da Silva, «*Região Autónoma*», in DJAP, Lisboa, Vol. VII, 1996», pp. 145 e ss. – análise que, mesmo considerando a alteração introduzida de caber ao governo regional a aprovação da sua orgânica e funcionamento, se mantém atual.

⁴⁷ COUTINHO, José Luís Pereira, «*Sistema de governo e controlo da atividade regional*», in Direito e Justiça, Vol. X, Tomo 1, 1996, pag. 82.

⁴⁸ No mesmo sentido, v. AMARAL, D. Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, 3.^a ed., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2006 pag. 689.

responsabilidade política e que toma posse, bem como o facto de a AL ser o único órgão de governo próprio que pode ser dissolvido pelo PR.⁴⁹

1.10. Autonomia político-administrativa como limite material de revisão Constitucional

Finalmente, e abrilhantando a importância atribuída pela CRP ao regime autonómico, é de salientar que *«a sua existência [da autonomia político-administrativa] não resulta de um simples exercício de direitos ou faculdades dadas pela Constituição, mas sim de uma lógica decorrente da própria organização do Estado»*⁵⁰, o que se traduz no facto de a Lei Fundamental ter instituído, desde o seu primeiro momento, a disposição que hoje consta da al. o) do art.º 288, que prevê, como um dos limites materiais da revisão constitucional, a autonomia político-administrativas de ambos os arquipélagos portugueses. Assim, estamos perante uma *«garantia institucional, oponível perante o poder de revisão constitucional e perante o legislador estatutário, com o alcance da preservação de um grau de autonomia compatível com os fundamentos, os fins e os limites pretendidos com a instituição das Regiões»*.⁵¹

⁴⁹ Cfr. MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.26 e 27.

⁵⁰ MACHETE, Pedro, *«Elementos para o Estudo das Relações entre os Atos Legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no Quadro da Constituição Vigente»*, in Estudos de Direito Regional, 1997, pag. 97.

⁵¹ COUTINHO, J. L. Pereira, *«Existe uma proibição do retrocesso na regionalização efetuada?»*, in Direito e Justiça, Vol. X, Tomo 1, 1996, pag. 109.

2. A Autonomia financeira regional

Autonomia política de uma região não se materializa sem uma verdadeira autonomia financeira e tributária que permita a execução das opções políticas. Pode inclusive afirmar-se que esta autonomia postula-se como condição da maior ou menor efetividade da autonomia política.

No caso das Regiões Autónomas, o aprovisionamento de bens públicos revela-se de maior importância face à insularidade e à necessidade de aprovisionar bens públicos cujos benefícios têm uma difusão espacial diferenciada.⁵²

Neste âmbito decorre a necessidade de uma ampla autonomia política e financeira que possibilite ao decisor, face aos temperamentos locais, apreender e decidir conforme as necessidades da população permitindo aumentar a eficiência económica em virtude de uma afetação de recursos mais ajustada às preferências dos cidadãos.

Assim compreende-se a outorga de autonomia financeira às Regiões Autónomas, no contexto da autonomia política consagrada desde a versão inicial da Constituição de 1976.⁵³

Acontece que as condições geográficas das Regiões Autónomas levaram entretanto a que se tornasse necessário um nível de investimento público muito elevado que foi não só consequência necessária da incapacidade do mercado para assegurar a satisfação de um número significativo de necessidades que noutras áreas podem ser objeto de satisfação privada como também um reflexo da necessidade da multiplicação de estruturas públicas para fazer face à dispersão das ilhas.⁵⁴

As dificuldades mais visíveis ao desenvolvimento das autonomias regionais desde 1976 encontram-se no plano económico, dado que desde sempre, se tornou evidente a incapacidade das regiões para gerarem recursos em montante necessário à sua auto-suficiência, o que implicou a necessidade de recurso à solidariedade nacional, em conformidade, de resto, com o princípio da solidariedade nacional, que a própria constituição afirma (cfr. n.º1 art.º 229 da CRP), e que vincula os órgãos de soberania a assegurarem «em cooperação com os órgãos de governo próprio, o desenvolvimento

⁵² Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local”, Almedina, 2017 pag.166.

⁵³ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local”, Almedina, 2017 pag.167.

⁵⁴ *Ibidem*, pag.167.

*económico e social das Regiões Autónomas, visando, em especial, a correção das desigualdades derivadas da insularidade.»*⁵⁵

O exercício da autonomia financeira precisou e precisa, consequentemente de instrumentos que a tornem eficaz e possibilitem o respetivo enquadramento no quadro de um Estado unitário regional para que se entenda, em concreto, quais as matérias de âmbito financeiro em que as regiões podem atuar.⁵⁶

Distinguem-se dois limites: um mínimo, que diz respeito ao seu conteúdo objetivo (sem algum poder financeiro de decisão não há autonomia) e outro, máximo, medido pelo fundamento último compatível com a sua natureza.⁵⁷

Este último é, também, conformador da autonomia e garante da soberania fiscal do Estado. A autonomia não deve ultrapassar a posição de entidade integrada no Estado e a ele subordinada, não entrando pelos campos próprios da soberania financeira, e especialmente, da soberania fiscal.⁵⁸

O facto de existirem limites não obsta ao reconhecimento de um poder tributário próprio das regiões.

Não faria sentido reconhecer às Regiões Autónomas uma autonomia político-administrativa, um poder normativo que as diferencia claramente das autarquias locais e, ao mesmo tempo, negar-lhes personalidade tributária ativa, enquanto os municípios são sujeitos ativos dos impostos autónomos.⁵⁹

Apesar da afirmação da autonomia político-legislativa das Regiões Autónomas constar do texto original da Constituição, foi apenas no ano de 1997, na sequência da revisão constitucional⁶⁰, que foi introduzido no elenco da competência legislativa

⁵⁵ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pags.166 e 167.

⁵⁶ In FERREIRA, Eduardo Paz (1989) - *Estudos de Direito Financeiro Regional*, vol., Jornal de cultura, pag.136.

⁵⁷ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.167.

⁵⁸ FRANCO, António Sousa (1997), A autonomia tributária das Regiões Autónomas, in *Estudos de Direito Regional*, LEX,Lisboa,pag.462.

⁵⁹ A autonomia financeira de uma Região Autónoma não pode ser confundida com a autonomia que caracteriza as autarquias locais ou certos serviços públicos, correspondendo a uma avançada descentralização político financeira, consubstanciada num modelo de ampla regionalização dos serviços públicos e num conjunto de capacidades e poderes financeiros.

FRANCO, António Sousa (1996), *Considerações sobre a problemática das relações financeiras do Estado com as Regiões Autónomas, Direito e Justiça*, X,1996,pag.141, vai inclusivamente mais longe, afirmando que “o modelo constitucional concebeu a Região Autónoma, na perspectiva financeira, como um pequeno Estado dotado da plenitude dos poderes financeiros no seu território.”

⁶⁰ Sobre a jurisprudência do Tribunal Constitucional a respeito da autonomia financeira das regiões até 1995,v FERREIRA, Eduardo Paz (1995), “*O redimensionamento dos poderes económicos e financeiros das Regiões Autónomas pela jurisprudência constitucional*, in *estudos de Direito Financeiro Regional*, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, pag.131 e segs.

absoluta da Assembleia da República, o regime das finanças das Regiões Autónomas (alínea t) art.º 164 da CRP).⁶¹

É no âmbito do estatuído no artigo.º 227, n.º 1 alíneas i);j) e p) e artigo.º 232 n.º 1 da CRP e na LFRA a qual estabelece um conjunto de princípios a que subordina o relacionamento financeiro entre as Regiões Autónomas e o Estado, que se encontra a autonomia financeira das Regiões Autónomas.

A autonomia financeira das Regiões é, no entanto, bem diferente de uma ideia de independência financeira.⁶²

Entre outros aspetos, as Regiões Autónomas encontram a sua capacidade tributária limitada ao disposto na Lei de Finanças Regionais e a autonomia creditícia depende, entre outras coisas, do valor máximo de endividamento líquido aprovado anualmente na Lei do Orçamento do Estado.⁶³

Contudo, a autonomia financeira das Regiões Autónomas determina que estas possuam independência orçamental (cfr. artigoº232,nº1 CRP), de forma equivalente à que se verifica relativamente às autarquias locais, permitindo-lhes aprovar os seus próprios orçamentos, decidindo despesas a realizar (uma vez que as Regiões Autónomas

⁶¹ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.168.

⁶² Cfr. *Ibidem*, pag.168.

⁶³ Recorde-se aqui o Acórdão n.º 532/00 do Tribunal Constitucional considerando que “*a possibilidade de recurso ao crédito (ou à obtenção de receitas de empréstimos) pelas Regiões Autónomas nunca chegou a ser prevista expressa e especificamente na Constituição- continuando ainda hoje, e a esse nível, a não poder extrair-se mais do que da combinação das alíneas h) e p) do n.º 1 do artigo 227*”.

Também nos Acórdãos n.º 624/97 e 532/00 o Tribunal Constitucional já se pronunciou sobre a questão da limitação do endividamento das regiões tendo o Tribunal decidido, no primeiro caso que “*O estabelecimento (...) de um sistema de limites ao endividamento das Regiões Autónomas é uma consequência do carácter unitário do Estado (ainda que dispondo de duas Regiões Autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, e de autarquias locais, que usufruem de órgãos representativos, de autonomia administrativa e de património e finanças próprios), proclamado no artigo 6.º da Lei Fundamental*” acrescentando-se que “*(...) [a norma que determina] a fixação anual dos limites máximos de endividamento regional em disposição constante da lei do Orçamento do Estado, não impõe ao orçamento regional uma dependência em relação ao Orçamento do Estado passível de se revelar como nuclearmente redutora da autonomia financeira da Região Autónoma dos Açores (...).*”

Na segunda decisão, o Tribunal concluiu que “*(...) a previsão desses limites [de endividamento das regiões] -e, em particular do que é o seu elemento central: a fixação anual, pelo Orçamento do Estado, do plafond de endividamento das regiões- representa uma “constrição” da autonomia financeira (mormente da autonomia orçamental), e também da autonomia patrimonial, constitucionalmente garantidas às regiões: mas é uma constrição que, por um lado, encontra fundamento em exigências ou razões (como a da unidade do Estado) igualmente com relevo constitucional, e, por outro lado, não vai ao ponto de “subverter” e destruir tal autonomia.*

Ou, como se disse ainda no Acórdão n.º 624/97 (Acórdão do Tribunal Constitucional, 38º volume, página 95): não é «nuclearmente redutora» da mesma autonomia”.

não são, em termos gerais, agentes de definição das receitas públicas)⁶⁴ de harmonia com as leis de enquadramento respetivas.

Este quadro de autonomia financeira – designação genérica, apesar de distinta de autonomia tributária ⁶⁵- concretizou-se, em 1998, com a Lei de Finanças das Regiões Autónomas(LFRA) – Lei n.º 13/98, de 24 de Fevereiro.

A primeira versão da LFRA, aprovada em 1998,resultou, por conseguinte, de uma antiga vontade regional que pretendia a criação de regras que, respeitando os limites da autonomia financeira, esclarecessem as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas evitando as vicissitudes das constantes negociações políticas das relações financeiras entre estes entes, que ocorreram desde 1976 até 1997.⁶⁶

Nesta conformidade, procurou-se alcançar o então designado por autonomia cooperante ou de cooperação, através da criação, pela Lei, de formas estáveis e permanentes de funcionamento da coresponsabilidade e da solidariedade entre os governos regionais e o Governo da República.

A LFRA veio assim realizar um antigo desejo regional, respeitando sempre os limites da autonomia financeira e estabelecendo regras que permitem esclarecer, com clareza e segurança jurídica, as relações financeiras entre o Estado e as Regiões Autónomas, constituindo, simultaneamente, a lei-quadro de adaptação do sistema fiscal nacional à Região (alínea i) do n.º1 do art.º 227 da CRP).⁶⁷

A Lei de Finanças das Regiões Autónomas, ao longo dos anos tem sofrido diversas alterações.

A primeira versão da Lei foi revogada pela Lei Orgânica n.º1/2007, de 19 de fevereiro, posteriormente alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2010, de 29 de março.

Atualmente esta em vigor a Lei Orgânica n.º2/2013,de 2 de setembro (LFRA).

Esta Lei determina quais os recursos que permitem às Regiões Autónomas assegurar a autonomia política- nomeadamente os decorrentes da obtenção de:⁶⁸

⁶⁴ Cfr. Ferreira, Eduardo Paz (2005), *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, pag.126.

⁶⁵ FRANCO, António Sousa, *Estudos de Direito Regional...*,p.462.”*Por outras palavras: a autonomia financeira é sobretudo matéria de organização do Estado (embora cada vez mais se veja que não é só isso); a autonomia tributária é sobretudo de relação entre o Estado e Cidadãos.*”

⁶⁶ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.169.

⁶⁷ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.169 e 170.

⁶⁸ *Ibidem*, pag.170.

- Receitas tributárias;
- Transferências ordinárias do Orçamento do Estado (custos de insularidade e fundo de coesão nacional);
- Transferências extraordinárias do Orçamento do Estado;
- Receitas creditícias;
- Receitas Patrimoniais;
- Outras receitas (tais como recursos financeiros da União Europeia);

Estes mecanismos financeiros estáveis e permanentes traduziram-se na afirmação de um conjunto de princípios fundamentais para a autonomia das Regiões Autónomas e para o seu relacionamento com o governo central, tais como:⁶⁹

- Legalidade (cfr. artigo.º 4 da LFRA);
- Autonomia financeira regional (cfr. artigo.º 5 da LFRA);
- Estabilidade orçamental (cfr. artigo.º 6 da LFRA);
- Estabilidade das relações financeiras (cfr. artigo.º 7 da LFRA);
- Solidariedade nacional (cfr. artigo.º 8 da LFRA);
- Continuidade Territorial (cfr. artigo.º 9 da LFRA);
- Regionalização de serviços (cfr. artigo.º 10 da LFRA);
- Coordenação (cfr. artigo.º 11 da LFRA);
- Transparência (cfr. artigo.º 12 da LFRA);
- Controlo (cfr. artigo.º 13 da LFRA);

e, também, num conjunto de regras que, reiterando o poder orçamental próprio de cada uma das Regiões- isto é, o poder de dispor de receitas próprias afetando-as às suas despesas através de um orçamento próprio (Cfr. n.º1 do art.º 232 da CRP)- determinam quais as receitas de que as Regiões Autónomas podem dispor.⁷⁰

Efetivamente, a autonomia política de uma Região não se materializa sem uma verdadeira autonomia financeira e tributária que permita a execução das opções políticas tomadas podendo afirmar-se que a autonomia financeiras das Regiões

⁶⁹ *Ibidem*, pag.171.

⁷⁰ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.170 e 171.

autónomas, tal como previsto na Constituição, vai além daquilo que é tradicionalmente indicado como característico da autonomia financeira.⁷¹

Neste campo, o princípio da solidariedade nacional é expressão da unidade do Estado, visando, na sua *ratio*, atingir um elevado nível de equilíbrio económico-social uniforme em todo o país.⁷²

Para tal, este princípio pressupõe deveres naturais de reciprocidade entre as várias parcelas do território nacional que implicam um esforço comum na atenuação de desigualdades regionais, o que decorre, aliás, do princípio de solidariedade nacional previsto na LFRA que o desenvolve em duas vertentes: em primeiro lugar densificando-o no artigo.º 8 e, em segundo lugar, concretizando-o, no plano financeiro, nos artigos.º 42 a 51 da LFRA.⁷³

Em suma, podemos afirmar que o legislador constituinte concebeu a autonomia financeira regional em termos que permitem a cada Região Autónoma aprovar o seu próprio orçamento, dispondo de receitas próprias nos termos constitucionais e legais, afetando-as às suas despesas.⁷⁴

Contudo, a aceleração do processo de unidade económica veio retirar margem de manobra às regiões no campo económico, justificando o governo central na adoção de uma série de medidas, como, por exemplo, a do controlo do endividamento regional e outras refletidas nos programas de ajustamento económico e financeiro celebrados com as Regiões Autónomas em 2012.⁷⁵

A dimensão dos poderes regionais tem, por outro lado, sido confrontada com uma jurisprudência de cariz muito centralista por parte do Tribunal Constitucional, que, sempre que é chamado a arbitrar uma divergência jurídica na repartição de competências entre órgãos nacionais e regionais, tem normalmente decidido em sentido favorável aos primeiros (tal como sucede no caso em concreto do trabalho em apreço), multiplicando-se as declarações de inconstitucionalidade de normas de diplomas legislativos regionais.⁷⁶

⁷¹ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.171.

⁷² *Ibidem*, pag.171.

⁷³ *Ibidem*, pag.171.

⁷⁴ *Ibidem*, pag.171.

⁷⁵ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.172.

⁷⁶ *Ibidem*, pag.172.

Essa jurisprudência manteve-se durante a chamada “jurisprudência da crise” proferida pelo Tribunal Constitucional relativamente a um conjunto de normas que foram editadas devido à crise financeira que o país e a Europa atravessavam.⁷⁷

Entre os acórdãos podemos evidenciar o acórdão n.º 252/2014, que negou à Região Autónoma da Madeira a pretensão de integrar no respetivo orçamento as receitas decorrentes da cobrança no território insular da sobretaxa de 3,5% do IRS, ficando essa receita a pertencer em exclusivo ao Estado, à luz de uma interpretação que pode ser discutível.⁷⁸

Este acórdão veio secundar jurisprudência anterior do Tribunal Constitucional proferida nos acórdãos n.º 568/2012 e 412/2012.⁷⁹

Porém, o Tribunal Constitucional no acórdão n.º 55/2014, não considerou inconstitucional a criação, a nível regional, de uma remuneração complementar auferida por trabalhadores da administração pública açoriana.

Por outro lado a integração de Portugal na União Europeia que reuniu a adesão entusiástica dos órgãos do governo regional, representou um fator da maior importância para a autonomia regional, permitindo a criação de infraestruturas essenciais ao desenvolvimento das Regiões Autónomas (tais como estradas e aeroportos) bem como a criação do Centro Internacional de Negócios, na Madeira, cujo contributo para a economia insular se revelou, ao longo dos anos, ao contrário do que aconteceu com a pouco sucedida Zona Franca de Santa Maria, nos Açores.⁸⁰

A consagração das Regiões Autónomas como regiões ultraperiféricas, no texto do TFUE (cfr. artigo.º 354), revelou-se fundamental para desencadear o acesso a importantes programas de apoio comunitário bem como para permitir a obtenção de financiamentos em condições favoráveis junto do Banco Europeu de Investimento.⁸¹

No início de 2012, o Governo Regional da Madeira solicitou auxílio financeiro do Estado Português, tendo sido alcançado um acordo designado por Programa de Ajustamento Económico Financeiro (PAEF) da Região Autónoma da Madeira que, por

⁷⁷ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.171e 172.

⁷⁸ *Ibidem*, pag.172.

⁷⁹ *Ibidem*, pag.172.

⁸⁰ *Ibidem*, pag.172.

⁸¹ *Ibidem*, pag.172.

um lado, assegurou as necessidades de financiamento da Região e, por outro lado, determinou a redução do saldo conjunto da administração pública regional.⁸²

Em meados de 2012, também o Governo dos Açores assinou com o Governo da República um acordo de natureza idêntica, o Protocolo de Colaboração e Entendimento – que permitiu o acesso a verbas destinadas ao refinanciamento da dívida da Região.

Ambos os programas *supra* mencionados foram associados a medidas de condicionalidade que implicaram, ainda que temporariamente, uma diminuição dos poderes financeiros das Regiões Autónomas.⁸³

É neste contexto que a LFRA passou a prever o título IV, abarcando os artigos.º 46 e 47, que determinam a possibilidade de a região autónoma solicitar a Governo da República assistência económica e financeira em caso de dificuldade económica ou financeira, a qual deve ser formalizada mediante a apresentação, pela região autónoma, de políticas de ajustamento que serão previamente avaliadas pelo Governo da República as quais, caso sejam aprovadas, implicam a suspensão da aplicação de parte da LFRA (artigos.º 16 a 40 *ex vi* artigo.º46,n.º6, até que, por lei, se reconheça estarem reunidas as necessárias condições para a sua execução sendo esta acompanhada, posteriormente, pela Inspeção-Geral de Finanças (cfr. art.º 47 da LFRA)).⁸⁴

As dificuldades financeiras não são, note-se, um apanágio das Regiões Autónomas Portuguesas, já que todas as experiências de regionalismo político põem em evidência a existência de uma contradição entre a criação de instituições próprias destinadas a acelerar o desenvolvimento económico e a necessidade de que estas regiões mais desfavorecidas possam beneficiar de transferências significativas a partir do centro.⁸⁵

Por último, uma das questões que se coloca a propósito do regime de finanças das Regiões Autónomas diz respeito a saber se esta matéria pode também ser tratada nos respetivos estatutos político – administrativos.⁸⁶

Face a esta questão, no passado, Estatuto Político-Administrativo da Madeira, na sequência da revisão operada em 1999⁸⁷, passou a prever um novo título, designado “Do

⁸² Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.173.

⁸³ *Ibidem*, pag.172 e 173.

⁸⁴ *Ibidem*, pag.173.

⁸⁵ *Ibidem*, pag.173.

⁸⁶ *Ibidem*, pag.173.

⁸⁷ Cfr. Lei n.º 130/99, de 21 de agosto.

regime financeiro, económico e fiscal” – que reproduz, no essencial o disposto na LFRA.⁸⁸

Desta forma, procurou-se, assegurar que o disposto na LFRA não viesse a ser alterado, no futuro, pela Assembleia da República.⁸⁹

É o chamado procedimento pluri-orgânico⁹⁰ que está submetido à produção do estatuto de autonomia regional que concede a este quadro de rigidez superior a qualquer outra lei ordinária a qual traduz-se numa força passiva que protege a norma estatutária contra qualquer hipótese de abrogação, derrogação, ou desaplicação por norma posterior do parlamento que não seja criada na base do mesmo processo.⁹¹

Podemos mesmo afirmar que o carácter atípico da lei estatutária decorre também do facto do legislador constituinte valorar especialmente esta norma, através da outorga à mesma de uma hierarquia normativa superior a qualquer outra categoria de normal legal⁹².

Face ao exposto, qualquer alteração ao regime de finanças regionais previsto nos Estatutos seria ilegal por violar os direitos neles conferidos.

No entanto, é pacificamente entendido que a eventual inclusão, nos Estatutos, de matérias de natureza financeira, invade áreas materiais que excedem o objeto de reserva devendo, consequentemente, ser tratadas na LFRA.⁹³

É que, como refere o Professor Dr. Jorge Miranda, o estatuto não é uma constituição, com amplitude potencialmente ilimitada. Pelo contrário é uma “*lei de âmbito material fechado*”.⁹⁴

Neste âmbito, coloca-se aqui o problema de saber se, num estatuto regional que contenha matérias não estatutárias (por exemplo matérias eleitorais), há inconstitucionalidade por excesso de forma ou, pelo contrário, ocorre simples erro de qualificação.⁹⁵

O acórdão do Tribunal Constitucional n.º1/91 admitiu, a propósito das normas sobre eleições regionais, que a eventual possibilidade de os Estatutos integrarem

⁸⁸ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.174.

⁸⁹ *Ibidem*, pag.174.

⁹⁰ *Ibidem*, pag.174.

⁹¹ *Ibidem*, pag.174.

⁹² Cfr. MORAIS, Carlos Blanco (1993), A autonomia legislativa regional. AAFDL, Lisboa pp. 225-229.

⁹³ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.174.

⁹⁴ COUTINHO, Pereira, *A Lei Regional*, in Estudos de Direito Regional, LEX, Lisboa, 1997, Pag.169.

⁹⁵ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.174.

disposições sobre essa matéria não implica, necessariamente, que tais normas detenham um regime de aprovação e alteração idêntico ao das restantes normas do Estatuto.⁹⁶

Se até 1997, poderiam haver dúvidas relativamente à capacidade dos Estatutos Político-Administrativos abarcarem matérias de índole económico-financeira, com a revisão constitucional de 1997, tais dúvidas ficaram dissipadas (cfr. alínea t), artigo.º 164 da CRP).⁹⁷

Todavia, sabe-se que todas as matérias que estejam reservadas para lei comum da Assembleia da República⁹⁸ devem ser excluídas dos estatutos, com a revisão constitucional de 1997 ficaram dissipadas as dúvidas que poderiam subsistir relativamente à natureza não – estatutária das matérias de índole económica e financeira. A inexistência de uma reserva de estatuto tem sido, aliás, sublinhada, ao longo dos anos, pelo Tribunal Constitucional e pacificamente aceite pela doutrina.⁹⁹

2.1- O orçamento das Regiões Autónomas

No âmbito do disposto no n.º1 do art.º 232 da CRP, as Regiões Autónomas dispõem independência orçamental, isto é capacidade de definir e aprovar os seus próprios orçamentos.¹⁰⁰

Assim, cada região autónoma dispõe de uma lei de enquadramento que define as regras aplicáveis aos respetivos orçamentos.¹⁰¹

Acontece que a LFRA prevê igualmente normas relativas às regras orçamentais que devem ser seguidas em cada Região (artigos.º 16 a 19 da LFRA).¹⁰²

Estamos perante uma técnica legislativa que suscita reservas de natureza constitucional e legal.¹⁰³

⁹⁶ *In Acórdãos do Tribunal Constitucional*, 18.º Volume, 1991, pag.7 e segs.

⁹⁷ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.174 e 175.

⁹⁸ CANOTILHO, Gomes e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, pag. 295.

⁹⁹ Cfr. MIRANDA, Jorge, e Rui Medeiros (2006), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, pag.848.

¹⁰⁰ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.175.

¹⁰¹ *Ibidem*, pag.175.

¹⁰² *Ibidem*, pag.175.

¹⁰³ *Ibidem*, pag.176.

Portanto, a matéria respeitante ao regime de finanças das Regiões Autónomas é da reserva absoluta da Assembleia da República (cfr. alínea t) art.º 164 da CRP) revestindo aquele ato a forma de lei orgânica, de acordo com o n.º2 do art.º 166 da CRP.

O que significa que a aprovação de matéria respeitante ao regime de finanças das Regiões Autónomas está subordinada a uma regra de votação especialmente qualificada – considerando que se trata de uma lei orgânica – necessitando de aprovação, de acordo como n.º 5 do art.º 168 da CRP, na votação final global, pela maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.¹⁰⁴

Por outro lado, uma vez que se trata de uma Lei Orgânica, para efeitos de eventual fiscalização preventiva da constitucionalidade, o Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República o decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, deve dar disso conhecimento ao Primeiro-ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República (cfr. n.º5 do art.º 278 da CRP).¹⁰⁵

De forma diversa, os princípios e as regras respeitantes ao regime geral de elaboração e organização dos orçamentos do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, estando igualmente no âmbito da reserva absoluta da Assembleia da República (cfr. alínea r) do art.º 164 da CRP), não revestem a forma de lei orgânica e não estão, por conseguinte, sujeitos a regras especiais quanto à votação ou no que respeita ao regime de fiscalização prévia da constitucionalidade, ao contrário do que sucede com as leis orgânicas.¹⁰⁶

Foi neste âmbito que cada uma das Regiões Autónomas viu aprovadas as respetivas leis de enquadramento orçamental. No caso da Região Autónoma dos Açores está em causa a Lei n.º 79/98, de 24 de novembro e no caso da Região Autónoma da Madeira, a Lei n.º28/92, de 1 de setembro.¹⁰⁷

O que significa que, ao introduzir princípios e regras respeitantes ao enquadramento do orçamento da Região Autónoma da Madeira na LFRA, se está a desvirtuar a Constituição, tornando mais rígido o respetivo regime de aprovação.

Há ainda que acrescentar um outro argumento contrário à introdução de regras orçamentais aplicáveis às Regiões Autónomas na Lei de Finanças.

¹⁰⁴ *Ibidem*, pag.176.

¹⁰⁵ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.175 e 176.

¹⁰⁶ *Ibidem*, pag.176.

¹⁰⁷ *Ibidem*, pag.176.

As Regiões Autónomas dispõem do poder de aprovação de um orçamento próprio, como decorre do disposto na alínea p) do n.º1 do artigo.º 227 da CRP.¹⁰⁸

A aprovação do orçamento próprio - no âmbito da autonomia financeira constitucionalmente reconhecida às Regiões Autónomas - é efetuada em conformidade com a respetiva lei de enquadramento, aprovada especificamente para cada uma das Regiões Autónomas pela Assembleia da República.¹⁰⁹

Pretender que a autonomia financeira das Regiões Autónomas se exerça “ *no quadro (...) da lei de enquadramento orçamental, pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, (...)* ” (artigo.º 4 da LFRA) significa sujeitar o poder de aprovação de orçamento próprio das Regiões Autónomas a regras diversas das que constam das leis de enquadramento de cada Região Autónomas e que a Constituição claramente diferenciou.¹¹⁰

Tal não significa extrair as Regiões Autónomas do âmbito de aplicação da chamada lei de estabilidade orçamental.¹¹¹

Apenas significa que os princípios e regras relativos ao enquadramento do orçamento de cada um das Regiões Autónomas devem estar contidos no instrumento legislativo adequado, a respetiva lei de enquadramento orçamental, como afirma a Constituição.¹¹²

¹⁰⁸ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.177.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pag.177.

¹¹⁰ *Ibidem*, pag.177.

¹¹¹ *Ibidem*, pag.177.

¹¹² Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.176 e 177.

3. Evolução do Poder Tributário das Regiões Autónomas

No âmbito de vários movimentos autonomistas que surgiram nas Regiões Autónomas no final do século XIX e durante a primeira metade do século XX, é com a revolução de 25 de abril de 1974 e com a consequente aprovação da Constituição de 1976 que se afirma verdadeiramente a autonomia político-legislativa das Regiões Autónomas.¹¹³

Nesta conformidade em 1976, quando se iniciou esta nova fase de autonomia administrativa e financeira dos Açores e da Madeira¹¹⁴, não havia grande experiência de descentralização em Portugal, facto esse que se veio a refletir na forma como os sucessivos governos encararam a tarefa de afetar recursos a estas regiões.

Com a Constituição de 1976, como *supra* referi, passou a estar consagrado um regime político-administrativo próprio dos Açores e da Madeira com fundamento “*nas suas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares*” (cfr. n.º1 *in fine* art.º 225 CRP), que se traduziu efetivamente numa:¹¹⁵

- Autonomia política (traduzida na existência de órgãos de governo próprios eleitos através de sufrágio universal direto);
- Autonomia legislativa (que abrange a competência legislativa e regulamentar no território da região);
- Autonomia administrativa;
- Autonomia económica e financeira (as Regiões Autónomas devem dispor de recursos económicos e financeiros adequados e suficientes para a prossecução das tarefas constitucional e legalmente atribuídas às regiões);¹¹⁶

¹¹³ Sobre a evolução histórica dos movimentos autonomistas, v. por todos FERREIRA, Eduardo Paz(1985), *As finanças regionais*, IN-CM,Lisboa,pp.117-155.

¹¹⁴ A introdução de abordagens autonómicas para a administração dos Açores e da Madeira remonta a 1895. Para um tratamento breve da evolução da administração autonómica dos dois arquipélagos refere-se a introdução da obra de Rui Medeiros e Jorge Pereira da Silva, intitulada “*Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*” editado em 1997 pela PRINCIPIA, Edições Universitárias e Científicas.

¹¹⁵ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.160.

¹¹⁶ *Ibidem*, pag.160.

A criação das Regiões Autónomas constituiu, por isso, uma das mais profundas inovações constitucionais no domínio das estruturas do Estado e trouxe aos dois arquipélagos um conjunto de meios que permitiu uma profunda mudança nas sociedades de ambos os arquipélagos.¹¹⁷

Qualquer que seja a avaliação que se faça sobre o grau de autonomia regional na Constituição de 1976, aquilo que aparece como mais evidente é que aquela representou uma das mais significativas inovações na estrutura do Estado português, introduzindo, a par com a tradicional forma de separação de poderes, uma forma de separação vertical que corresponde a um modelo seguido em diversos Estados.¹¹⁸

Em 2004, na decorrência da revisão constitucional, as RA passaram a ter novos requisitos para o exercício da competência legislativa regional que dependem da verificação cumulativa dos seguintes requisitos¹¹⁹:

- I. A legislação editada deve conter-se no âmbito regional;
- II. As matérias em causa devem estar enunciadas no respetivo Estatuto Político-Administrativo¹²⁰; e
- III. As matérias não devem estar reservadas aos órgãos de soberania.

Significa isto que, no quadro constitucional atual as RA dispõe de inteira liberdade legislativa no âmbito do respetivo território, relativamente às matérias enunciadas no Estatuto Político-Administrativo que não estejam reservados aos órgãos de soberania.¹²¹

Ou seja, nos termos do estatuído no artigo.º 227 CRP verificamos efetivamente que as RA dispõem de um amplo conjunto de poderes.

O poder tributário das RA foi afirmado constitucionalmente com a revisão ocorrida em 1982 muito embora as Regiões já antes dispusessem desse poder, herdado das antigas Juntas Gerais.

¹¹⁷ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.159 e 160.

¹¹⁸ *Ibidem*, pag.160.

¹¹⁹ Assim, cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 258/2007 e, em sentido idêntico, acórdão n.º 258/2006.

¹²⁰ Como se extrai das disposições conjugadas do n.º 3 do artigo 112.º, da alínea b) do n.º 2 do artigo.º 280 e das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo.º 281 todos da Constituição, os Estatutos Político-Administrativos das Regiões Autónomas são leis de valor reforçado, gozando de superioridade relativamente aos restantes diplomas legais. Assim, cfr., por todos, o acórdão do Tribunal Constitucional n.º 525/2008.

¹²¹ Cfr. CABRAL, Nazaré da Costa, e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017 pag.163 e 164.

Efetivamente tinham a possibilidade de lançar adicionais aos impostos nacionais, faculdade prevista nos estatutos provisórios de 1976.

As RA são pessoas coletivas territoriais, dotadas de personalidade jurídica de direito público, que, por força do princípio da autonomia financeira¹²², são titulares da prerrogativa de exercer *poder tributário próprio*, nos termos da lei, bem como de adaptar o sistema nacional às especificidades regionais, nos termos de lei-quadro da Assembleia da República (alínea i) n.º1 art.º 227 CRP)¹²³.

Ademais, as RA têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, porque são cobradas ou geradas no seu território, para além do direito à participação nas receitas fiscais do próprio Estado, segundo os Estatutos Político Administrativos e LFRA (alínea j) n.º1 art.º 227 da CRP)¹²⁴.

Exigindo o legislador, portanto, um elemento de conexão com essa circunscrição, seja a residência, seja a fonte de rendimentos¹²⁵.

Assim, são receita fiscal regional o IRS e o IRC devidos por residentes fiscais na Região (alínea a) n.º1 do art.º 19 LGT). No caso de pessoas coletivas ou equiparadas que tenham sede ou direção efetiva em território português e possuam sucursais, delegações, agências, escritórios, instalações ou quaisquer formas de representação permanente sem personalidade jurídica própria na Região, as receitas de IRC são determinadas pela proporção entre o volume anual¹²⁶ de negócios do período de tributação correspondente às instalações situadas em cada Região e o volume anual total de negócios do mesmo período de tributação.¹²⁷

É também receita regional o IVA cobrado pelas operações realizadas na Região¹²⁸, os IEC's cobrados sobre os produtos tributáveis que na Região sejam

¹²² No Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80 de 5 de Agosto, faz-se menção a uma «circunscrição *fiscal própria*» (artigo.º 3, alínea g), ao passo que no Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela Lei n.º 13/91, de 5 de junho, se alude a “autonomia fiscal (artigo 5.º, n.º1).

¹²³ Corroborado no artigo.º 107 do Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma da Madeira, e no artigo.º 20, n.º1, do Estatuto Político- Administrativo da Região Autónoma dos Açores.

¹²⁴ Mas sem direito à atribuição de receitas fiscais que não sejam cobradas por virtude de benefícios aplicáveis no seu território (n.º 5 do artigo 24.º da Lei das Finanças das Regiões Autónomas).

¹²⁵ No tocante quer aos impostos quer às taxas regionais, devem ser como tal identificados aos contribuintes nos impressos e formulários fiscais, sempre que possível, mesmo que sejam cobrados pela administração fiscal do Estado (n.º 4, artigo 61.º da LFRA).

¹²⁶ Líquido de Iva.

¹²⁷ MARQUES, Rui, “Impostos Estaduais, Regionais e Locais” in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.7 e 8.

¹²⁸ A receita é determinada de acordo com o regime da capitação, ajustado pelo diferencial entre as taxas regionais e as taxas nacionais do IVA (artigo.º 18 do CIVA)

introduzidos no consumo e o imposto especial sobre o jogo devido pelas empresas concessionárias na Região (art.º 28 a 30.º da LFRA).¹²⁹

Quanto ao Imposto do Selo, o mesmo será receita regional se devido pelos sujeitos passivos que disponham de sede, direção efetiva, estabelecimento estável ou domicílio fiscal na Região, ou, dispondo de sede ou direção efetiva em território nacional, possuam sucursais, delegações, agências, escritórios, instalações ou quaisquer formas de representação permanente sem personalidade jurídica própria na Região¹³⁰. Nas transmissões gratuitas constitui receita regional o valor do imposto do selo que, nas sucessões por morte, seria devido por cada beneficiário com domicílio fiscal na Região, quando o sujeito passivo for a herança, representada pelo cabeça-de-casal, ou, nas demais transmissões gratuitas, quando o donatário, legatário ou usucapiente tenha domicílio fiscal na Região. Constituindo ainda receita de cada Região o montante proveniente do imposto devido nos jogos sociais, determinado de acordo com o regime da capitação (art.º 31 da LFRA).¹³¹

Adianta ainda o art.º 32 da LFRA, que os impostos extraordinários ¹³² liquidados como adicionais ou sobre a matéria coletável ou a coleta de outros impostos constituem receita da Região a que tenham sido afetados os impostos principais sobre que incidiram.¹³³

Já os impostos extraordinários autónomos são proporcionalmente afetados a cada Região, de acordo com a localização dos bens, da celebração do contrato ou da situação dos bens garantes de qualquer obrigação principal ou acessória sobre que incidam.

Por outro lado, o produto das taxas pela prestação de serviços regionais, pelos atos de remoção de limites jurídicos às atividades dos particulares da competência dos órgãos regionais e pela utilização de bens de domínio público regional, são receita da Região (art.º 35).¹³⁴

¹²⁹ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag. 8.

¹³⁰ As receitas de cada Região são determinadas, com as necessárias adaptações, segundo as regras da territorialidade previstas no n.º 1 e 2 do artigo.º do CIS.

¹³¹ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag. 9.

¹³² Podem ser afetados exclusivamente a uma ou mais circunscrições (Continente ou Região) se a situação excecional que os legitima ocorrer ou se verificar apenas nessa ou nessas circunscrições.

¹³³ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag. 9.

¹³⁴ *Ibidem*, pag. 9.

Vistas as receitas fiscais regionais, a LFRA trata, nos seus artigos.º 55 a 65.º, do poder tributário próprio e da adaptação do sistema fiscal nacional. Começando por dispor que as competências tributárias dos órgãos regionais estão limitadas pelas disposições da Constituição e do respetivo Estatuto Político-administrativo. Devendo também obediência aos princípios da coerência entre o sistema fiscal nacional e os sistemas fiscais regionais, da legalidade¹³⁵, da igualdade entre as Regiões Autónomas, da solidariedade nacional¹³⁶, da flexibilidade, da suficiência¹³⁷, e da eficiência funcional dos sistemas fiscais regionais¹³⁸.

O princípio da flexibilidade traduz-se na adaptação dos sistemas fiscais regionais às especificidades regionais, seja através do poder de criar impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas, seja por meio da adaptação dos impostos de âmbito nacional às ditas especificidades. Esta competência legislativa é exercida pelas Assembleias Legislativas de cada Região, mediante decreto legislativo regional, sendo ainda que os órgãos regionais têm competência regulamentar fiscal relativa a tais matérias.¹³⁹

Assim, podem ser criados impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas, sendo definida a respetiva incidência, taxa, liquidação, cobrança, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes. Porém, estes impostos não poderão incidir sobre matéria objeto da incidência prevista para qualquer dos impostos de âmbito nacional (ainda que isenta ou não sujeita, ou, nela não constando, possa ser suscetível de integrar essa incidência e da sua aplicação não resultem entraves à troca de bens e serviços entre os diferentes pontos do território nacional), caducando mesmo no caso de serem posteriormente criados outros semelhantes de âmbito nacional. Esta limitação, verdade seja dita, diminui praticamente toda e qualquer vontade na criação de impostos regionais, porque os impostos nacionais pouca ou nenhuma margem deixam para a tributação de qualquer acréscimo ou consumo de riqueza.¹⁴⁰

¹³⁵ Nos termos da Constituição da República Portuguesa.

¹³⁶ Artigo.º 8 LFRA.

¹³⁷ No sentido de que as cobranças tributárias regionais, em princípio, visam a cobertura das despesas públicas regionais.

¹³⁸ No sentido de que a estruturação dos sistemas fiscais regionais deve incentivar o investimento nas Regiões Autónomas e assegurar o desenvolvimento económico e social.

¹³⁹ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.9 e 10.

¹⁴⁰ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.9 e 10.

As Assembleias Legislativas têm também competência para lançar adicionais, até ao limite de 10% sobre a coleta dos impostos em vigor nas Regiões Autónomas, mas esta prerrogativa não tem sido exercida¹⁴¹.

Na mesma competência legislativa ou normativa compreende-se, entre outros, o poder de criar e regular contribuições de melhoria vigentes apenas nas Regiões Autónomas, para tributar aumentos de valor dos imóveis decorrentes de obras e de investimentos públicos regionais e, bem assim, criar e regular outras contribuições especiais tendentes a compensar as maiores despesas regionais decorrentes de atividades privadas desgastantes ou agressoras dos bens públicos ou do ambiente regional. Aqui, já o poder tributário próprio das Regiões Autónomas encontra possibilidades de manifestação, não coartadas pelos impostos nacionais.¹⁴²

No fundo, o poder tributário próprio consubstanciado na possibilidade de criação de impostos regionais, em acréscimo aos impostos nacionais, tem antes cedido o lugar, à prerrogativa de sinal contrário (ex: redução das taxas nacionais), conducente na adaptação dos impostos de âmbito nacional às especificidades regionais, também prevista na alínea i) do n.º 1 do art.º 227 CRP.¹⁴³

O poder de adaptar os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais, em matéria de incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes, encontra-se naturalmente, contido dentro dos limites fixados na lei¹⁴⁴

Assim, as Regiões Autónomas, pelas suas Assembleias Legislativas, podem nos termos da lei e tendo em conta a situação financeira e orçamental da Região Autónoma, diminuir as taxas nacionais do IRS e do IRC, até ao limite de 30 % (n.º2 art.º 59 LFRA).

¹⁴⁵ No caso do IRC, podem ainda determinar a aplicação das taxas reduzidas do IRC, definida em legislação nacional, segundo termos e condições fixados em decreto legislativo regional, bem como podem conceder deduções à coleta relativa aos lucros comerciais, industriais e agrícolas reinvestidos pelos sujeitos passivos.¹⁴⁶

¹⁴¹ Na Região Autónoma da Madeira vigora uma derrama regional, sobre uma parte do lucro tributável, aprovada pelos artigos.º3 a 6.º do DLR n.º 14/2010/M, de 5 de agosto e pelo DLR n.º 5-A/2014/M, de 23 de julho.

¹⁴² MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.11.

¹⁴³ *Ibidem*, pag.11.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pag.11.

¹⁴⁵ *Ibidem*, pag.11.

¹⁴⁶ MARQUES, Rui, "*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*" in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.11 e 12.

Também em sede de IVA e IEC's, os parlamentos regionais podem, nos termos da lei e tendo em conta a situação financeira e orçamental da Região, diminuir as taxas nacionais até ao limite de 30% no caso do IVA (n.º 2 do art.º 59 LFRA).¹⁴⁷

Quanto aos benefícios fiscais relativos aos impostos nacionais, vimos que os mesmos podem ser objeto de adaptação às especificidades regionais, sendo de acrescentar que, constituindo despesa fiscal, devem como tal ser inscritos e ter expressão adequada no Orçamento da Região. Por exemplo, mediante autorização da Assembleia Legislativa, o Governo Regional pode conceder benefícios fiscais temporários e condicionados, relativos a impostos de âmbito nacional e regional, em regime contratual, aplicáveis a projetos investimentos significativos, nos termos do art.º 40 do EBF e legislação complementar em vigor, com as necessárias adaptações (n.º 5 art.º 59 da LFRA).¹⁴⁸

4. Distribuição de receita resultante da Sobretaxa Extraordinária de IRS sobre os rendimentos auferidos no ano de 2011 entre o Estado e as Regiões Autónomas

A criação da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, que aprovou uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos auferidos no ano de 2011, visava, como podemos evidenciar na exposição de motivos da proposta de lei, “ *a prossecução do interesse público, em face da difícil situação económico-financeira do País*”, a qual se exigia um esforço consolidado para um maior ativismo na redução da despesa pública, a introdução de medidas fiscais adicionais, inseridas num conjunto mais vasto de medidas de combate ao défice orçamental, que tinham como objetivo a obtenção de uma receita fiscal adicional, claro que respeitando rigorosamente o compromisso assumido pelo Estado português no âmbito dos memorandos de entendimento celebrados com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu.¹⁴⁹

Nesta conformidade, a Lei previu a criação de uma sobretaxa com carácter extraordinário e transitório que incidiu sobre a quase totalidade de rendimentos sujeitos a IRS.¹⁵⁰

¹⁴⁷ MARQUES, Rui, “*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*” in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.12.

¹⁴⁸ MARQUES, Rui, “*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*” in Julgar Online, dezembro de 2016, pag.11 e 12.

¹⁴⁹ RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 56.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pag.56.

O seu artigo 1.º da Lei procedeu ao aditamento de dois artigos ao Código do IRS- artigos 72.º-A e 99.º-A, respetivamente sob as epígrafes *Sobretaxa extraordinária e Retenção na fonte- Sobretaxa Extraordinária* que, genericamente, definia o rendimento sobre o qual incidia a sobretaxa, a forma e o momento como se procedia ao respetivo apuramento e entrega pelas entidades devedoras.¹⁵¹

Na parte final da exposição de motivos de proposta desta lei, foi também mencionado que “ *a presente legislativa vai implicar uma alteração das regras das transferências do Orçamento do Estado para as administrações regionais e locais, permitida e prevista no artigo 88.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que, sendo uma lei de valor reforçado possibilita que sejam excecionalmente alteradas as transferências decorrentes da Lei das Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais, caso se verifiquem circunstâncias especiais como as que se verificam atualmente.* ”¹⁵²

Foi nesta base que as regras relativas a transferências do Orçamento de Estado nos termos do n.º 4 do artigo.º 2 da lei 49/2011 determinaram o seguinte: “ *Nos termos do artigo 88.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio, a receita da sobretaxa extraordinária reverte integralmente para o Orçamento do Estado.* ”¹⁵³

É justamente neste ponto que surge o cerne da questão que deu origem a este trabalho, designadamente porque à luz da atual constituição e da lei, essa receita deveria ter revertido para as Regiões Autónomas e não reverter integralmente para o Orçamento do Estado, mas o Tribunal Constitucional, apesar dos vários fundamentos de ilegalidade e inconstitucionalidade invocados, no Acórdão n.º 412/2012 decidiu o seguinte, (passo a citar):¹⁵⁴

“ *a) Não conhecer das questões da ilegalidade do artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, (...);*
(...)

c) Não conhecer da questão da ilegalidade do artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, com fundamento em violação do artigo 19.º, n.º 1, do Estatuto Político -Administrativo da Região Autónoma dos Açores e do artigo 107.º, n.º 3, do Estatuto Político – Administrativo da Região Autónoma da Madeira, (...).

¹⁵¹ *Ibidem*, pag.56.

¹⁵² *Ibidem*, pag.56.

¹⁵³ *Ibidem*, pag.56.

¹⁵⁴ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012.

- d) Não conhecer da questão da inconstitucionalidade da interpretação do artigo 88.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, de acordo com a qual um imposto extraordinário liquidado como imposto adicional é uma receita do Estado, mesmo que o imposto principal seja receita duma Região Autónoma;*
- e) Não declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade do artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, (...);*
- f) Não declarar, com força obrigatória geral, a ilegalidade, do artigo 2.º, n.º 4, da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.”*

4.1 A receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS fixada na Lei do Orçamento do Estado para 2011 deveria ter revertido ou não para as Regiões Autónomas?

No caso em concreto das Regiões Autónomas, o abastecimento de bens públicos revela-se de maior importância face à insularidade e à necessidade de aprovisionar bens públicos cujos benefícios tem uma difusão espacial diferenciada.¹⁵⁵

Daqui decorre a necessidade de conceder uma ampla autonomia política e financeira que possibilitasse ao decisor, face aos temperamentos locais, apreender e decidir conforme as necessidades da população.¹⁵⁶

E na verdade, da autonomia financeira outorgada às Regiões Autónomas resultou o aumento da eficiência económica decorrente de uma afetação de recursos mais ajustada às preferências dos cidadãos.¹⁵⁷

Compreende-se, assim a outorga de autonomia financeira às Regiões Autónomas, no contexto da autonomia política consagrada desde a versão inicial da Constituição de 1976.¹⁵⁸

Posto isto, e começando por analisar o disposto no art.º 6 (Estado Unitário), art.º 225 e ss (Regiões Autónomas) da CRP e a LFRA, procurou-se, desta forma, alcançar o que foi designado por autonomia cooperante ou de cooperação, permitindo a criação, através da Lei, de formas estáveis e permanentes de funcionamento da

¹⁵⁵ RODRIGUES, Nuno Cunha, “ O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 57.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pag.57.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pag.57.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pag.57.

corresponsabilidade e da solidariedade entre os governos regionais e o Governo da República.¹⁵⁹

Como refere o Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, “*Estes instrumentos financeiros estáveis e permanentes traduziram-se na afirmação de um conjunto de princípios fundamentais para a autonomia das Regiões Autónomas e para o seu relacionamento com o governo central e, bem assim, num conjunto de regras que, reiterando o poder orçamental próprio de cada uma das Regiões, - isto é o poder de dispor de receitas próprias afetando-as às suas despesas através de um orçamento próprio- determinam quais as receitas próprias das Regiões Autónomas*”.

Pois de facto, a autonomia de uma região não se materializa sem uma verdadeira autonomia financeira e tributária.

Neste âmbito, o princípio da solidariedade nacional é a expressão da unidade do Estado, visando o objetivo de atingir um elevado nível de equilíbrio económico-social uniforme para todo o país.¹⁶⁰

No que diz respeito às receitas podemos distinguir cinco tipos que constituem formas de financiamento das regiões autónomas:¹⁶¹

- a) Receitas tributárias;
- b) Receitas patrimoniais;
- c) Receitas Creditícias;
- d) Transferências do Orçamento do Estado;
- e) Transferências da União Europeia;

Portanto, voltando em concreto novamente ao assunto em apreço, a *sobretaxa extraordinária de IRS* constitui receita tributária, e face ao estatuído no n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011 - “*Nos termos do artigo 88 da Lei 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei 22/2011, de 20 de Maio, a receita da sobretaxa extraordinária reverte integralmente para o Orçamento do Estado.*”¹⁶²

Contudo, neste caso acontece que o disposto no artigo 88.º da Lei de Enquadramento Orçamental relaciona-se com a possibilidade de redução de

¹⁵⁹ RODRIGUES, Nuno Cunha, “*O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 58.

¹⁶⁰ *Ibidem*, pag.58.

¹⁶¹ RODRIGUES, Nuno Cunha, “*O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 59.

¹⁶² *Ibidem*, pag.59.

transferências do orçamento do Estado, nomeadamente face aos incumprimentos dos limites de endividamento das Regiões Autónomas, e não com a amputação de receitas tributárias próprias das Regiões Autónomas pelo que a Lei é, neste ponto claramente inconstitucional por violação do disposto na alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP e ilegal por violação dos artigos.º 108 e 112 do EPARAM e artigos.º 18,19.º e 32.º LFRA.¹⁶³

De acordo com o n.º 1 do art.º 32 da LFRA, são qualificados como impostos extraordinários os liquidados como adicionais ou sobre a matéria coletável ou a coleta de outros impostos - o que sucede com a introdução de uma sobretaxa extraordinária apenas devida sobre os rendimentos do ano fiscal em curso – constituindo estes receita da circunscrição a que tenham sido afetados os impostos principais sobre que incidiram.¹⁶⁴

Face ao estatuído no n.º1 do art.º 32, a identidade do destinatário da receita é objetiva: *receita da circunscrição do imposto principal sobre que incidam*.¹⁶⁵

No entanto sempre se poderia invocar a exceção prevista no n.º3 do artigo *supra* citado, segundo o qual os impostos extraordinários podem, de acordo com o diploma que os criar, ser afetados exclusivamente a uma ou mais circunscrições se a situação excecional que os legitima ocorrer ou se verificar apenas nessa ou nessa circunscrições. E aqui sim, o n.º 3 do art.º 32 da LFRA funcionaria como norma habilitante para o previsto no n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011, de 7 de setembro.¹⁶⁶ Porém, este fundamento não procede.¹⁶⁷

Desde logo porque o n.º 4 do art.º 2 não invoca, como fundamento o art.º 32 n.º3 da LFRA mas sim o art.º 88 da LEO.¹⁶⁸

Por outro lado, n.º 3 do art.º 32 exige que a situação excecional que legitima o imposto extraordinário ocorra ou se verifique apenas nessa ou nessas circunscrições.¹⁶⁹

O que neste caso em concreto, a criação da sobretaxa extraordinária de IRS decorreu da difícil situação económica e financeira do país considerado no seu todo e não apenas numa parte do território.¹⁷⁰

¹⁶³ *Ibidem*, pag.59.

¹⁶⁴ RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 61.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pag.61.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pag.61.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pag.61.

¹⁶⁸ RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 62.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pag.62.

A crise financeira extraordinária afetou todo o território nacional e como é óbvio também as Regiões Autónomas, pelo que à luz do princípio da solidariedade nacional, a receita extraordinária obtida deve ser sempre repartida nos termos constitucional e legalmente previstos.¹⁷¹

Neste termos, é inexplicável que, verificando-se a repartição de impostos nacionais – como o IRS, IRC ou o IVA- entre o Estado e as Regiões Autónomas, sabendo-se que as receitas cobradas nas Regiões autónomas reverterem integralmente para estas, de acordo com a CRP,LFRA e EPA, que no caso da receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS, esta tivesse revertido integralmente para o Estado.¹⁷²

No meu entender, seguindo o entendimento do Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, o facto de a arrecadação da receita da sobretaxa extraordinária ter revertido integralmente para o orçamento do estado, traduziu-se numa verdadeira apreensão da receita das Regiões Autónomas, e portanto nenhuma consideração de solidariedade nacional se evidenciou.

Podemos até a este propósito, mencionar a situação paralela que ocorreu em Portugal em 1983 e a criação de um imposto extraordinários que então se verificou, julgada pelo Tribunal Constitucional no acórdão n.º 11/83¹⁷³.

Nestes termos, mesmo que o n.º 4 do art.º 2 da Lei n.º 49/2011 se fundasse no disposto no n.º 3 do artigo 32 da LFRA, nunca haveria legitimidade constitucional legal para não afetar parte da receita resultante da sobretaxa extraordinária às Regiões Autónomas na medida em que tal violaria a alínea j) do n.º 1 do art.º 227 CRP.¹⁷⁴

Acresce ainda um argumento que permite especular que a decisão do Tribunal Constitucional adotada em 1983 hoje seria outra.¹⁷⁵

Pois em 1983, o conteúdo da Constituição divergia da atual.

Na verdade, a concessão de dignidade constitucional ao relacionamento financeiro entre os Estados e as Regiões Autónomas apenas sucedeu com a revisão constitucional de 1997.¹⁷⁶

¹⁷⁰ *Ibidem*, pag.62.

¹⁷¹ *Ibidem*, pag.62.

¹⁷² *Ibidem*, pag.62.

¹⁷³ Disponível em www.tribunalconstitucional.pt

¹⁷⁴ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 63.

¹⁷⁵ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 64.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pag.64.

Assim, e ao contrário do que aconteceu em 1983, seria no âmbito ou invocando a LFRA que se deveria ter operado uma eventual redução ou amputação da receita proveniente da sobretaxa extraordinária o que não sucedeu.¹⁷⁷

De onde se conclui que as receitas tributárias, constituem, por imperativo legal e constitucional, receita própria regional, sem que exista qualquer norma que se conheça que exceção este regime.¹⁷⁸

4.2 Transferências Orçamentais vs. Receitas Tributárias

Relativamente a este ponto, no âmbito do disposto na alínea j) do n.º1 do art.º 227 CRP, as Regiões Autónomas podem dispor de dois tipos de receitas: as receitas cobradas ou geradas nas regiões Autónomas ou resultantes do exercício do poder tributário próprio consagrado na LFRA e as receitas resultantes de transferências do Orçamento de Estado.¹⁷⁹

As receitas das Regiões Autónomas resultantes de transferências do Orçamento do Estado surgem como manifestação do princípio da solidariedade nacional (n.º5 do art.º 8 da LFRA), ao mesmo tempo que constituem uma obrigação constitucional e estatutária (alínea j) n.º1 do art.º 227 CRP) desempenhando um papel fulcral em virtude da concretização do princípio da solidariedade nacional garantindo a promoção do desenvolvimento de todo o território nacional, tendo em conta a especificidade e o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira (alínea g) art.º 9 da CRP).¹⁸⁰

No plano financeiro, a solidariedade nacional traduz-se através de transferências orçamentais previstas nos artigos.º 48 a 54 da LFRA, com importância destacada as transferências orçamentais previstas no art.º 48 LFRA, também vulgarmente designadas por transferências de solidariedade; e as previstas no art.º 49, o designado de fundo de coesão, destinado a apoiar programas e projetos de investimentos constantes dos planos anuais de investimento das Regiões Autónomas.¹⁸¹

¹⁷⁷ *Ibidem*, pag.64.

¹⁷⁸ *Ibidem*, pag.64.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pag.64.

¹⁸⁰ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 64 e 65.

¹⁸¹ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 65.

As transferências para as Regiões Autónomas revestem uma importância tal que lhes foi concedida dignidade constitucional no domínio da preparação do Orçamento.¹⁸²

Portanto, as receitas tributárias e transferência orçamentais são, conceitos distintos quer quanto ao objeto como quanto à finalidade que prosseguem¹⁸³.

O artigo.º 88 da LEO (Lei 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela lei 22/2011, de 20 de maio), surgiu da necessidade de assegurar o estrito cumprimento dos princípios de estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, decorrentes do disposto no art.º 126 do TFUE e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, permitindo a redução das transferências do Orçamento do Estado, no âmbito do n.º2 do artigo mencionado, face à existência de circunstâncias excecionais obrigatoriamente exigidas pela rigorosa observância das obrigações que decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento e dos Princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca.¹⁸⁴

Neste enquadramento, há que referir que o art.º 88 da LEO tinha dois aspetos fundamentais: o primeiro relativamente ao conteúdo, por dizer respeito apenas a reduções nas transferências orçamentais, e segundo quanto à forma, pois requeria a aprovação de uma lei orçamental (aprovada no Orçamento de Estado para cada ano ou em Orçamento retificativo).¹⁸⁵

A Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, procedeu à introdução transitória de duas normas no CIRS (art.º 72-A e art.º 99-A), criando uma sobretaxa de 3,5% sobre algumas categorias de rendimento não tendo nem natureza de lei orçamental nem nada a ver com transferências orçamentais.¹⁸⁶

É por isso vácuo o fundamento invocado na Lei para a não atribuição às Regiões Autónomas da receita proveniente da sobretaxa extraordinária de IRS cobrada ou gerada naquelas Regiões.¹⁸⁷

Há ainda que referir também os fundamentos relativos à natureza das transferências do Orçamento do Estado previstas no art.º 88 da LEO, designadamente, as receitas fiscais das Regiões Autónomas resultantes de IRS gerado ou cobrado naquelas circunscrições que não representam qualquer transferência do orçamento do

¹⁸² *Ibidem*, pag.65.

¹⁸³ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 66.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pag.66.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pag.66.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pag.66.

¹⁸⁷ *Ibidem*, pag.66.

estado, pelo que não podem ser aplicadas nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011, de 7 de setembro.¹⁸⁸

O art.º 88, n.º1 *in fine* da LEO, “...transferências do Orçamento do Estado de montante inferior àquele que resultaria das leis financeiras especialmente aplicáveis a cada sector...” pretende desta forma claramente significar, no caso das Regiões Autónomas, as transferências previstas nos art.ºs 48 a 54.º da LFRA.¹⁸⁹

Assim, jamais o art.º 88 da LEO podia referir-se, neste domínio, a receitas tributárias uma vez que, a fazê-lo estaria a violar a alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP, Art.º 108 e 112 do EPAM e os art.ºs 18 n.º1, 19 e 25 da LFRA.¹⁹⁰

Neste âmbito mais se informa que no caso das receitas de IRS da Região Autónoma da Madeira, estas não estão, sequer, inscritas no orçamento do Estado mas antes no orçamento da Madeira, pelo que nesta conformidade nunca podiam ser qualificadas como transferências do Orçamento do Estado, quando na verdade nada é transferido do Orçamento do Estado.¹⁹¹

Face ao exposto, é ilegítimo fazer-se equivaler a transferência do orçamento do Estado – nos termos do art.º 88 da LEO- às receitas de IRS da Região Autónoma da Madeira, que são inscritas uma única vez no orçamento daquela Região, como se pretende no n.º 4 do art.º2 da lei 49/2011¹⁹².

Ainda no contexto do estatuído no art.º 88 da LEO, mais concretamente no seu n.º2 poderia até ocorrer uma redução excecional das transferências orçamentais previstas na LFRA, mas sempre dependente da verificação de circunstâncias excecionais imperiosamente exigidas pela escrupulosa observância das obrigações decorrentes do Programa de Estabilidade e Crescimento e dos princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca (n.º2 do art.º 88 LEO).¹⁹³

Na verdade, a sustentabilidade das finanças públicas e a aplicação recíproca do princípio da solidariedade nacional entre Estado e Regiões Autónomas pode justificar

¹⁸⁸ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 67.

¹⁸⁹ *Ibidem*, pag.67.

¹⁹⁰ *Ibidem*, pag.67.

¹⁹¹ *Ibidem*, pag.67.

¹⁹² No caso da Região Autónoma da Madeira dá-se ainda a circunstância de a maioria das receitas provenientes de IRS serem arrecadadas pelos serviços de finanças regionais, na decorrência da regionalização operada pelo Decreto-Lei n.º 18/2005, de 18 de janeiro, o que permite que sejam estes serviços regionais a arrecadar de imediato as receitas de IRS para os cofres regionais, sem interferência ou intermediação do orçamento do Estado.

¹⁹³ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 68.

uma futura redução, de carácter excecional, das transferências orçamentais, devendo para tal eventual iniciativa obedecer aos requisitos materiais e formais constantes do art.º 88 da LEO o que não sucede no caso em apreço.¹⁹⁴

A receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS não só não representa, de todo em todo, uma transferência orçamental para efeitos do art.º 88 da LEO como ainda se, por incoerente, representasse implicaria que, de acordo com o n.º 2 do art.º 88 da LEO, a (eventual) redução da receita pertença das Regiões Autónomas fosse reduzida de acordo com os Princípios da proporcionalidade, não arbítrio e solidariedade recíproca, o que, com evidência, não se verificou, quando, face à Lei em apreço, 100% dessa receita, que em parte deveria pertencer às Regiões Autónomas, reverteu integralmente para o Orçamento do Estado.¹⁹⁵

Desta forma posso concluir, tal como refere o Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, que toda a receita proveniente da arrecadação do IRS- independentemente da taxa a que se refere- constitui receita fiscal própria da Região Autónoma, por imperativo constitucional e legal não existindo qualquer regra que exceção esta regra.

No entanto, poderíamos ter evidenciado que a redução das transferências orçamentais poderia ter sido equivalente ao valor da receita arrecada por via da aplicação da sobretaxa, assegurando-se a estabilidade Orçamental Regional, porém não foi o que sucedeu.¹⁹⁶

Aliás, o recurso à norma do art.º 88 da LEO, da forma como foi utilizado pelo n.º 4 do art.º 2 da lei n.º 49/2011, foi de todo inepto para atingir o fim pretendido.¹⁹⁷

¹⁹⁴ *Ibidem*, pag.68.

¹⁹⁵ Cfr. RODRIGUES, Nuno Cunha, “ *O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012, pag. 68 e 69.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pag.69.

¹⁹⁷ *Ibidem*, pag.69.

5. CRP vs. Acórdão n.º 412/2012, de 25 de setembro de 2012 (1ª questão)¹⁹⁸

“Sumário do Acórdão: (...) não declara, com força obrigatória geral, a ilegalidade do artigo 2.º, n.º4, da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro (aplicação da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos no ano 2011 na Região Autónoma dos Açores) ”.

De acordo com o tópico agora em análise, torna-se crucial o enquadramento da questão bem como a minha respetiva perspetiva sobre o assunto.

Nesta conformidade, verificamos que no ano de 2011, pela ocorrência de circunstâncias excecionais, foi aprovada uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos nesse ano, Lei 49/2011, de 7 de setembro, procedendo assim à alteração do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro.

Porém, dispõe o n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011 que “ *Nos termos do artigo 88.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto, na redação dada pela Lei 22/2011, de 20 de Maio, a receita da sobretaxa extraordinária reverte integralmente para o Orçamento do Estado*”, no entanto, salvo melhor opinião (doravante smo), tal normativo não é admissível à luz dos seguintes preceitos constitucionais e ou legais:

A Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece na alínea j) do n.º 1 do art.º 227 que as Regiões Autónomas têm o poder de “ *dispor, nos termos dos estatutos e da lei de finanças das regiões autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e afetá-las às suas despesas;*”

A própria LFRA, na redação da Lei Orgânica n.º 2/2013, de 02 de setembro, dispõe no n.º1 do art.º 24 que “ *De harmonia com o disposto na Constituição e nos respetivos estatutos político-administrativos, as Regiões Autónomas têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, nos termos dos artigos seguintes, bem como a outras receitas que lhes sejam atribuídas por Lei.*”

¹⁹⁸ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012.

Ainda em sede da LFRA, destaca-se o disposto na alínea a) do art.º 25, que estabelece que “ *Constitui receita de cada região autónoma o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS): Devido por pessoas singulares consideradas fiscalmente residentes em cada região, independentemente do local em que exerçam a respetiva atividade;*”

É de referir também o n.º1 do art.º 32 da LFRA, o qual tem como epígrafe “Impostos extraordinários” e que estatui que “*Os impostos extraordinários liquidados como adicionais ou sobre a matéria coletável ou a coleta de outros impostos constituem receita da circunscrição a que tenham sido afetados os impostos principais sobre que incidiram.*”

Portanto a norma estatuída no n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011 de 7 de setembro viola normas Constitucionais/Legais.

Mais, de acordo com o *supra* citado artigo, designadamente a alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP, esta norma constitui uma norma de repartição objetiva de receitas públicas entre o Estado e as Regiões Autónomas. Sem impor qualquer distinção das receitas tributárias a repartir entre aqueles dois entes públicos.¹⁹⁹

Apenas submetendo o poder de disposição das receitas fiscais, por cada Região Autónoma, à disciplina legal dos Estatutos Político-Administrativos e da LFRA.²⁰⁰

A evolução histórica desta norma constitucional aponta no sentido de que o legislador constitucional pretendeu reforçar a esfera de proteção das Regiões Autónomas quanto à específica repartição das receitas fiscais entre o Estado e as Regiões Autónomas.²⁰¹

Aliás, pelo Acórdão 11/83, o Tribunal Constitucional também não se pronunciou pela inconstitucionalidade das normas constantes dos artigos 1.º e 3.º do Decreto n.º 32-III da Assembleia da República, estando em causa, no pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade formulado pelo Senhor Presidente da República - no que ao caso interessa- a criação de um imposto extraordinário, cujo produto revertia integralmente para o Estado.²⁰²

¹⁹⁹ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012- art.º 6 e 7.

²⁰⁰ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012- art.º 8.

²⁰¹ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º9.

²⁰² Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º10.

No entanto à data da pronúncia daquele Acórdão, a redação na norma constitucional equivalente à norma constante da atual alínea j) do n.º1 do art.º 227 era a seguinte:

*«Artigo 229.º (...) f) “Exercer poder tributário próprio, nos termos da lei, e dispor das receitas fiscais nela cobradas e de outras que lhe sejam atribuídas, e afetá-las às suas despesas”»*²⁰³

Neste Acórdão de 11/83, o Tribunal Constitucional decidiu que a esfera de proteção da norma constitucional acima transcrita não protegia os impostos extraordinários lançados pelo Estado, como o imposto em causa naquele aresto.²⁰⁴

Contudo, a norma constitucional hoje em vigor quanto à repartição das receitas fiscais entre o Estado e as Regiões Autónomas estabelece que as receitas fiscais cobradas ou geradas no território de cada Região Autónoma constituem receita própria regional- o poder dispor- desde que o respetivo Estatuto Político-Administrativo e a Lei das Finanças das Regiões Autónomas estabeleçam as regras quanto a essa repartição.²⁰⁵

Portanto, já não se trata de uma simples atribuição de receitas tributárias, como decorria da redação da alínea f) do art.º 22º da CRP (de 1983), mas sim de um verdadeiro e próprio poder de disposição a coberto de previsão cumulativa no Estatuto Político-Administrativo e na Lei de Finanças das Regiões Autónomas.²⁰⁶

Aliás, por exemplo, fazendo uma interpretação conjugada da alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP e do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do art.º 19 do EPARAA, todas as receitas fiscais geradas ou cobradas no território da Região Autónoma dos Açores constituem uma receita própria da Região, que dela pode dispor, sem qualquer distinção quanto à natureza dessa receita fiscal: ordinária ou extraordinária.²⁰⁷

Apenas a LFRA, estabelece uma diferenciação quanto à natureza ordinária ou extraordinária das receitas autónomas.

Com efeito, o art.º 32, nos seus n.º1 e n.º2 reforça o princípio constitucional da titularidade das regiões autónomas sobre as receitas nelas cobradas ou geradas, estabelecendo que os impostos extraordinários, autónomos ou não, são receitas da circunscrição a que tenham sido afetados os impostos principais, ou de acordo com a

²⁰³ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º11.

²⁰⁴ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º12.

²⁰⁵ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º13.

²⁰⁶ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º14.

²⁰⁷ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º19.

localização dos bens, da celebração do contrato ou da situação dos bens garantes, de qualquer obrigação principal ou acessória sobre que incidam.²⁰⁸

Já o n.º 3 do art.º 32 da LFRA estabelece que: “ *os impostos extraordinários podem, de acordo com o diploma que os criar, ser afetados exclusivamente a uma ou mais circunscrições se a situação excecional que os legitima ocorrer ou se verificar apenas nessa ou nessas circunscrições.* ”²⁰⁹

Todavia, há que compatibilizar a interpretação da norma constante deste n.º 3 do art.º 32 da LFRA com a norma de repartição da receita pública entre o Estado e as Regiões Autónomas da alínea j) do n.º1 do art.º 227 CRP, sob pena de inconstitucionalidade.²¹⁰

A Lei de Finanças das Regiões Autónomas é uma lei que tem por objeto a “ definição dos meios de que dispõem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira para a concretização da autonomia financeira consagrada na constituição”, cfr. artigo.º1.²¹¹

Nesta medida, a norma do n.º3 do art.º 32 da LFRA apenas respeita a alínea j), do n.º1 do art.º 227 da CRP, se interpretada no sentido de autorizar a arrecadação da totalidade da receita pela Região Autónoma em cujo território o imposto extraordinário foi lançado e cobrado. Em todas as outras situações, as Regiões Autónomas dispõem das receitas decorrentes dos impostos gerados ou cobrados no respetivo território, independentemente da sua natureza.²¹²

A Lei n.º49/2011, de 07 de setembro, como *supra* referi aprovou “ *uma sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos no ano de 2011, alterando o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 443-A/88, de 30 de novembro* ”.²¹³

A designada “sobretaxa extraordinária” não é mais do que um adicional a um imposto- no caso, ao IRS, tal como o configura o n.º1 do art.º 32 da LFRA.²¹⁴

Considere-se que o art.º 32 da LFRA distingue entre “ *impostos extraordinários liquidados como adicionais*” e “*impostos extraordinários autónomos*”, cf. o seu n.º1 e n.º 2.

²⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º21.

²⁰⁹ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º22.

²¹⁰ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º23.

²¹¹ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º24.

²¹² Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 25.

²¹³ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- Art.º26.

²¹⁴ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 27.

Nos termos do disposto no n.º1 do art.º 32, “ os *impostos extraordinários liquidados como adicionais*” constituem receita da circunscrição a que tenham sido afetados os impostos principais sobre que incidiram.²¹⁵

Ora nos termos da conjugação dos diversos artigos *supra* mencionados torna-se bastante evidente que a “sobretaxa extraordinária” constitui receita das Regiões Autónomas.

Isto é, a “sobretaxa extraordinária” não é um imposto extraordinário autónomo.²¹⁶

O legislador invoca no n.º 4 do art.º 2 da Lei 49/2011, de 7 de setembro, o artigo.º 88 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, para fazer reverter a totalidade da receita da sobretaxa extraordinária para o Orçamento do Estado.²¹⁷

Contudo, aquela norma da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, não pode ser interpretada no sentido que lhe deu o legislador, permitindo uma apropriação pelo Estado de receita fiscal, atribuída pela alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP às Regiões Autónomas.²¹⁸

Portanto, a norma do n.º 4 do art.º 2 da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro padece dos vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade.

Tal como é inconstitucional a interpretação do artigo.º 88 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, de acordo com a qual um imposto extraordinário liquidado como imposto adicional é uma receita do Estado, mesmo que o imposto principal seja receita de um Região Autónoma.²¹⁹

Face ao exposto, importa agora também analisar a posição do Tribunal constitucional quando não declara a inconstitucionalidade do n.º4 do art.º 2 da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro.

Segundo o TC²²⁰ a alteração que importava considerar tinha a ver com a especificação feita no sentido de as Regiões Autónomas terem o poder, a definir nos respetivos Estatutos e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas fiscais nelas cobradas.

Neste contexto, a remissão da alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP para os Estatutos das Regiões Autónomas nada acrescentava ao proémio do n.º 1 do mesmo

²¹⁵ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 29.

²¹⁶ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 34.

²¹⁷ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 35.

²¹⁸ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º 36.

²¹⁹ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012- art.º38.

²²⁰ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012.

artigo, nos termos do qual já resultava que os poderes das regiões devem ser definidos nos respetivos estatutos. E, por seu turno, esta remissão confere aos estatutos uma função de mera definição dos poderes regionais especificados nas diversas alíneas do n.º1, sendo chamados a concretizar e a tornar exequíveis os diversos poderes das regiões.²²¹

Nomeadamente o poder de dispor das receitas cobradas ou geradas nas regiões, sem prejuízo de entenderem que este poder está garantido ainda que os estatutos o não definam e que a regulação das relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas não é materialmente estatutária.

Este entendimento defende também que, da mesma forma, a remissão que é feita para a Lei de Finanças das Regiões Autónomas conferia a esta lei uma mera concretização do poder que as regiões têm de dispor das receitas fiscais nelas cobradas, tornando-o exequível. Ao que, supostamente, segundo a posição do TC, não é alheia a circunstância de a revisão constitucional de 1997 ter optado por deferir a uma lei específica, de valor reforçado, incluída na reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República, a regulação das relações financeiras entre a República e as Regiões Autónomas.²²²

Quanto à questão de saber se as Regiões Autónomas têm o poder de dispor das receitas da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos em 2011, face ao disposto na alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP, o TC refere que independentemente, portanto, do disposto nos Estatutos Político-Administrativos e na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, uma vez que as normas estatutárias e as desta lei não têm função criadora dos poderes das RA, estão-lhes naturalmente vedadas a possibilidade de criação de poderes não enquadráveis em poderes constitucionalmente fixados.²²³

O artigo.º 227 n.º 1 alínea j) da CRP atribui às Regiões Autónomas o poder de dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, tendo em vista a autonomia financeira regional. Ao atribuir o poder de afetar as receitas cobradas ou geradas nas regiões autónomas às suas despesas assegura o poder de aprovação (a liberdade de

²²¹ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012 – n.º 35797.

²²² Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

²²³ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

conformação) de um orçamento próprio (alínea p) do n.º 1 do art.º 227 e *in fine* n.º 1 art.º 232 da CRP).²²⁴

A norma constitucional outorga às Regiões Autónomas uma autêntica autonomia financeira, permitindo-lhes afetar as receitas próprias às suas despesas, no fundo trata-se da liberdade de conformação de um orçamento próprio, ao mesmo tempo que esclarece serem receitas próprias regionais as receitas fiscais cobradas ou geradas no respetivo território.

A normal constitucional sobre reserva regional das receitas tributárias cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas, na medida em que pretende garantir um poder orçamental autónomo relativamente aos órgãos da República e, concomitantemente, a autonomia financeira destas pessoas coletivas territoriais, consente o lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverta inteiramente para o estado (para o Orçamento do Estado). Consente o lançamento de um imposto que afete logo a receita, excecionalmente, à prossecução de uma finalidade específica de âmbito nacional, caso em que a receita fiscal cobrada ou gerada nas regiões autónomas não poderá ser afetada às suas despesas.²²⁵

Este tipo de impostos, porque vão além do quadro de normalidade financeira, onde se inscrevem os impostos ordinários correntes, não subtrai às regiões autónomas as receitas fiscais que tornam efetivo o poder de aprovação (a liberdade de conformação) de um orçamento próprio, financiado com receitas regionais próprias, constitucionalmente enquadrado na autonomia financeira regional.²²⁶

A receita da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos em 2011, aprovada pela Lei n.º 49/2011, cobrada nas Regiões Autónomas, segundo o TC está fora do âmbito de aplicação do artigo 227, n.º1, alínea j), da CRP.²²⁷

Seguindo esta ordem de ideias, admitir o poder de disposição desta receita fiscal, por apelo a normas estatutárias e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas, corresponderia à criação, por via dos estatutos e desta lei, de um poder não enquadrável com poderes constitucionalmente fixados.

Efetivamente o TC²²⁸ considera que a sobretaxa em causa é de facto um imposto extraordinário (um adicional extraordinário a um imposto), em primeiro lugar, porque é

²²⁴ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

²²⁵ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

²²⁶ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

²²⁷ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

²²⁸ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35797.

justificada pela ocorrência de circunstâncias excepcionais como consta da Exposição de motivos da Proposta de lei que deu origem àquele diploma, onde se pode ler o seguinte:

“A prossecução do interesse público, em face da difícil situação económico-financeira do país, exige um esforço de consolidação que requererá, além de um maior ativismo na redução da despesa pública, a introdução de medidas fiscais adicionais, inseridas num conjunto mais vasto de medidas de combate ao défice orçamental, que permitirão a obtenção de receita fiscal adicional (...) já em 2011. A deterioração da conjuntura económico-financeira de Portugal e o agravamento da crise da dívida soberana da Europa, tornam não apenas imperioso como também razoável que o governo proceda, por razões de superior interesse público constitucionalmente tutelado, à adopção imediata de medidas fiscais adicionais com impacto em 2011” (Proposta de Lei n.º 1/XII).

Mais, em segundo lugar porque a sobretaxa teria apenas carácter marcadamente temporário ao incidir exclusivamente sobre os rendimentos auferidos em 2011, o que é assumido expressamente na exposição de motivos e tem letra de lei no n.º 3 do artigo.º 2 da Lei n.º 49/2011, nos termos do qual o artigo que a cria aplica-se apenas aos rendimentos auferidos em 2011, cessando a sua vigência após a produção de todos os seus efeitos em relação ao ano fiscal em curso. A reversão integral do produto da sobretaxa a favor do Orçamento do Estado não contende, de facto, com as receitas fiscais cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas que foram afetadas às suas despesas nos termos do orçamento regional de 2011.

Por outro lado, outro dos fundamentos do TC é que havia uma afetação prévia da receita em causa à prossecução de uma finalidade específica a nível nacional que obsta à afetação da mesma às despesas das Regiões Autónomas.

Aliás lia-se também na Proposta de Lei n.º 1/XII, que o lançamento da sobretaxa era *«(...)uma medida que tinha um carácter assumidamente extraordinário e imprescindível de forma a acelerar o esforço de consolidação orçamental e cumprir o objetivo definido para o ano em causa, e de forma a respeitar rigorosamente os compromissos assumidos pelo Estado Português no âmbito dos memorandos de entendimento celebrados com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu»*.

Portanto tudo o que *supra* se expôs relativamente à posição do TC teria um enquadramento concordante no âmbito do disposto no art.º 88 da LEO, de cujo n.º 1 decorre a necessidade de assegurar o estrito cumprimento dos princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade recíproca, decorrentes do artigo 126.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

E mesmo para quem assim o não o entendesse, o TC salienta que uma interpretação da alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP que não considere outras normas e princípios constitucionais levaria sempre a concluir que podem reverter para o Orçamento do Estado receitas fiscais extraordinárias cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas, quando ocorram circunstâncias excepcionais, nomeadamente de crise económico-financeira. Segundo o estatuído no n.º 2 do art.º 225 da CRP, a autonomia das regiões visa também o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses, pelo que o princípio da solidariedade nacional não pode ser perspetivado por forma a dele se extrair uma só direccionalidade, a qual seja a da solidariedade unicamente a imposição de obrigações do Estado para com as Regiões Autónomas, tonando-se inequívoco que não poderão deixar de ser ponderados também os interesses das populações do território nacional no seu todo.²²⁹

Tendo em conta toda esta argumentação do TC que levou à decisão de que as normas em apreciação não violam o disposto na alínea j), nº1 do art.º 227 CRP, a minha posição quanto à decisão do TC relativamente ao nº4 do art.º 2 da lei 49/2011, de 7 de setembro, seguindo a Declaração de Voto da Juiz Conselheira Dra. Catarina Sarmento e Castro, é que em alguns pontos a decisão é efetivamente desajustada.

Portanto vejamos, quando o TC não declara a inconstitucionalidade do n.º4 do art.º2 da Lei n.º49/2011, de 7 de setembro, aditado à Lei do Orçamento do Estado para 2011, que determinou que a receita da sobretaxa revertia integralmente para o Orçamento do Estado, estabeleceu-se a reversão integral para o Orçamento do Estado das receitas da sobretaxa extraordinária sobre os rendimentos sujeitos a IRS auferidos em 2011, o que, *smo*, viola a alínea j) do n.º1 do art.º 227 CRP.

Do estatuído na alínea j) do n.º1 do art.º 227, resulta que a Constituição reservou às Regiões autónomas as receitas geradas pelos impostos nelas cobrados aos seus habitantes, sendo estes impostos, quer os ordinários, quer os extraordinários.

²²⁹ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012 – n.º 35798.

Por isso, tal como defende a Juiz Conselheira Dra. Catarina Sarmento e Castro, não sou da mesma opinião dos que defendem que pode um imposto extraordinário, em virtude de o ser, reverter integralmente para o Estado, excluindo as Regiões Autónomas da participação nas receitas por ele geradas.

Nesta ótica, embora seja uma perceção quer na jurisprudência quer na doutrina minoritária, a própria Constituição não distingue entre imposto ordinário e extraordinário no que respeita ao direito de disposição regional de receitas fiscais.

E o carácter temporário (como se veio a verificar só no Orçamento do Estado de 2017 ficou definido o fim faseado da sobretaxa de IRS) e excecional da sobretaxa nunca justificaria que essa pudesse reverter totalmente para o Orçamento do Estado, contrariando o disposto na alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP. Ou seja, a titularidade desta receita não muda apenas em função da excecionalidade da sobretaxa.

Como defende o Professor Dr. Gomes Canotilho e o Professor Dr. Vital Moreira «*As regiões autónomas têm direito a dispor de todas as receitas fiscais cobradas no respetivo arquipélago (n.º1/j,2ªparte) o que abrange todos os impostos independentemente da sua natureza específica (impostos diretos ou indiretos, ordinários ou extraordinários, etc.)*»²³⁰

Mais, e quanto à argumentação de que sendo um dos limites admitidos ao direito de disposição regional das receitas fiscais aquele que decorre de uma receita se encontrar consignada a favor de uma determinada entidade pública autónoma, que tal justificaria esta opção legislativa, no entanto esta receita não integra tal categoria.²³¹

Desde logo, pois de modo algum se poderá, a meu ver, considerar «consignada» a receita da sobretaxa em apreço, apenas pelo facto de a sua imposição ser justificada por circunstâncias excecionais que obrigam a um esforço para acelerar a consolidação orçamental e cumprimento do objetivo traçado para o défice orçamental. O ter como meta tal objetivo genérico não faz do produto da sobretaxa uma receita «consignada». Pelo que não pode obstar a que esta receita, ainda que extraordinária, deva ser utilizada para realização de finalidades prosseguidas pelas Regiões Autónomas, no quadro determinado pelos art.º 227, n.º1 alínea j) da CRP.²³²

²³⁰ Constituição da República Portuguesa Anotada, vol.II,4.ªEdição,Coimbra Editora,Coimbra,2006 pag.675.

²³¹ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012 – n.º 35800.

²³² Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35800.

Quanto ao argumento do Princípio da solidariedade nacional, também não creio que a melhor leitura da ideia de dupla «direccionalidade» deste princípio, aflorado não só na alínea j), do n.º1, do art.º 227 como também no n.º 2, do art.º 225 da CRP, seja que este deva sempre ser entendido como um fator decisivo que obrigaria, sempre, à solidariedade da Região Autónoma para com o Estado, impondo-se que a região prescindia, em qualquer caso, de receitas a que teria direito ainda que as circunstâncias mostrassem que ela própria se encontrava em dificuldade. Não será excessivo sublinhar que a norma do 227.º n.º1 aliena j) da CRP, pretendeu, antes de mais assegurar a efetiva solidariedade da República para com as Regiões Autónomas. Se são, ainda assim, pensáveis limites a este dever de solidariedade, por maioria de razão existirão limites à solidariedade destas relativamente à República, não podendo este princípio justificar, sem mais, desvios ao disposto na alínea j) do n.º1 do art.º 227 da CRP. Afinal, a solidariedade supõe, em primeiro lugar, a imposição de obrigações ao mais forte para ajudar o mais fraco, ainda que para este possam resultar também limitações (algum grau de reciprocidade).²³³

Ora, à delimitação constitucional do sistema fiscal das Regiões Autónomas, ao equilíbrio que a Constituição procura para as relações desta com o Estado, não é alheia a circunstância do carácter ultraperiférico das Regiões Autónomas, o que resulta, quer (como delineou o Professor Dr. Saldanha Sanches), *«(n)um subsistema em relação ao que vigora no conjunto do espaço nacional, adaptado às condições específicas do espaço regional, criando condições fiscais mais vantajosas para as empresas que aí exercem a sua atividade ou para os contribuintes que aí residem»*²³⁴, quer num quadro específico de solidariedade primacialmente pensada para atenuar as desvantagens e assimetrias regionais.²³⁵

Por último, não se pode aceitar que o poder de disposição das receitas fiscais por parte das Regiões Autónomas, constitucionalmente consagrado, tenha por único fim permitir que estas disponham de um efetivo poder de aprovação/conformação de um orçamento próprio, e que, não sendo este poder inviabilizado pela norma agora em apreço, isso justifique que não se considere violado o art.º 227 n.º1 alínea j) da CRP.

²³³ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35800.

²³⁴ SANCHES, J. L. Saldanha, Manual de Direito Fiscal, 3.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pag.107.

²³⁵ Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012 – n.º 35800.

Pois se é garante da autonomia financeira regional, o poder de dispor das receitas fiscais cobradas e geradas na Região Autónoma é mais do que isso: é um poder nuclear da autonomia regional. Subtraí-lo traduz-se numa amputação de autogoverno dificilmente conciliável com juízos de ponderação relativos a circunstâncias excecionais e, seguramente, não poderia ter ocorrido nos termos apresentados, como julgo ter apresentado.²³⁶

6. Uma perspetiva comparada – Ordenamento Espanhol e Italiano

Tal como Portugal, também Itália e Espanha estabelecem nas suas Constituições o que são Estados unitários, e reconhece e promove a existência de Entidades Autónomas (cfr. art.º 5 da CRI art.º 2 da CE), sendo de realçar como principal diferença em relação a Portugal o facto de qualquer um destes dois países poder ser totalmente dividido em entidades autónomas, enquanto a CRP prevê apenas a existência das duas Regiões Autónomas correspondentes aos dois arquipélagos.²³⁷

Em comum sublinhamos, como referido por C. BLANCO DE MORAIS, o facto de *«em qualquer um dos três sistemas, a capacidade plena de exercício dos direitos regionais apenas [poder] ser obtida com base no estatuto, a cujas regras de detalhes se deverão conformar os órgãos e os atos do ente politicamente descentralizado. Nesta perspetiva, embora se proponha como realidade instrumental relativamente aos fins superiores que a Constituição atribui à pessoa coletiva territorial, o estatuto é de facto a pauta jurídica fundamental da organização interna do ente; ora como vértice do ordenamento especial que regula desenvolvimento e de forma total os direitos da região, ele conforma-se (tal como acontece analogamente em relação a qualquer ente público personalizado), como genuíno título jurídico da sua autonomia.»*²³⁸

²³⁶ Cfr. *Ibidem*, Ac. TC n.º 412/2012, – n.º 35800.

²³⁷ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.48.

²³⁸ MORAIS, Carlos Blanco de, - *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993, pag. 122.

6.1 Comunidades Autónomas Espanholas

Feita a incursão relativamente às receitas cobradas e geradas nas Regiões Autónomas Portuguesas, considera-se agora pertinente a apresentação de uma perspetiva comparada, eventualmente útil na hora de oferecer conclusões.

Proceder-se-á, então, a uma breve análise dos poderes tributários no Ordenamento Espanhol, designadamente nas comunidades autónomas espanholas.

Logicamente que este ponto vai caracterizar-se pela brevidade da alusão, não pelo facto de a matéria não suscitar acuradas questões, mas porque se aderíssemos a uma longa exposição correríamos o risco de desvirtuar o próprio propósito deste trabalho, desviando-nos do tema central – Arrecadação dos Impostos Extraordinários pelas Regiões Autónomas (em Portugal).

Comecemos, pois, a fazer referência à organização territorial do Estado espanhol.

A constituição espanhola determina, no seu artigo.º 137, a divisão do Estado em municípios, províncias e comunidades autónomas. A lei fundamental espanhola encarrega-se, imediatamente, ainda no mesmo artigo, de acrescentar que aquelas entidades dispõem de autonomia para a gestão dos seus respetivos interesses.

Consagra-se, assim, num primeiro momento, a autonomia das comunidades espanholas, que aqui nos interessa (art.º 143 e ss CE).

Uma comunidade autónoma é uma entidade territorial que, no ordenamento constitucional de Espanha, é dotada de autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de se administrar mediante representantes próprios.

Espanha é composta por Comunidades Autónomas (mais ou menos o equivalente às Regiões Autónomas em Portugal), que se subdividem em Províncias (uma espécie de distritos). Segundo a lei, as Comunidades Autónomas são dotadas de uma autonomia legislativa e competências executivas, bem como da faculdade de se administrarem mediante representantes próprios. Esta divisão existe desde a Constituição de 1978.²³⁹

O facto de o Governo reconhecer e garantir o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que compõe o Estado surge para evitar os conflitos e reivindicações de alguns contra o poder central. Assim, o poder governativo fica muito

²³⁹ <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comunidades-Aut%C3%B4nomas-Da-Espanha/742897.html>

mais descentralizado o que permite uma maior mobilidade governativa, mesmo a nível cultural e social.²⁴⁰

Cada Comunidade Autónoma tem órgãos de governo próprios, bem como instituições representativas e tem uma cultura mais ou menos independente, nomeadamente a nível da língua e dos costumes/tradições. As Províncias subdividem-se posteriormente em municípios, à imagem do que sucede em Portugal com a subdivisão dos Distritos em Concelhos.²⁴¹

Há duas cidades no Norte de África que gozam de um estatuto intermédio entre Município e Comunidade Autónoma: Ceuta e Melilla. Além disso, a Galiza, a Catalunha e o País Basco vêm reconhecidas na Constituição, a “nacionalidade histórica” dos seus territórios. Estas Comunidades Autónomas detêm maior poder do que as restantes precisamente porque historicamente sempre se quiseram tornar independentes.²⁴²

A Espanha conta com 17 Comunidades Autónomas, e cada região autónoma tem controlo sobre uma série de matérias, nomeadamente, saúde e educação. Algumas das regiões contam com mais autonomia, notoriamente a Catalunha e o País Basco, que até contam com as suas próprias forças policiais.²⁴³

No entanto, só duas regiões, o País Basco e Navarra, têm sistemas fiscais independentes, algo que a Catalunha exige desde 2012 mas o governo central tem vindo a recusar.

As regiões, Navarra e o País Basco arrecadam os impostos cobrados ou gerados na região e as outras 15 comunidades autónomas fazem parte de um sistema espanhol de redistribuição de impostos que transfere fundos das regiões mais ricas, como a Catalunha, para as regiões mais pobres.

Ou seja, com a sua capacidade de arrecadar impostos e dispor deles livremente, o País Basco é uma referência para a Catalunha. Mas o facto de Madrid negar este privilégio à Catalunha tem vindo a alimentar o separatismo nos últimos anos nesta região.²⁴⁴

Na Espanha, o Estado central arrecada a maior parte dos impostos e depois compartilha o recebido entre as regiões que o compõe. As únicas exceções são o País

²⁴⁰ <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comunidades-Aut%C3%B4nomas-Da-Espanha/742897.html>

²⁴¹ <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comunidades-Aut%C3%B4nomas-Da-Espanha/742897.html>

²⁴² <https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comunidades-Aut%C3%B4nomas-Da-Espanha/742897.html>

²⁴³ <http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/LivrariaDigital/EspanhaComunidadesAutonomas.pdf>

²⁴⁴ <https://istoe.com.br/o-sonho-catalao-arrecadar-impostos-e-geri-los-como-os-bascos/>

Basco e Navarra que arrecadam diretamente os tributos dos contribuintes e decidem por conta própria em que gastam o dinheiro.²⁴⁵

A participação destas duas regiões nos gastos do Estado central são mínimas e limitam-se essencialmente à defesa e a um fundo de solidariedade entre regiões. Igualmente, têm reembolsada parte do arrecadado com o IVA.²⁴⁶

Realizada esta breve resenha, percebemos genericamente a forma como se estrutura o sistema das comunidades autónomas espanholas designadamente através do princípio da justiça distributiva.

O conceito de justiça distributiva, relevante para esta análise, deve ser entendido como o princípio normativo que determina que a riqueza deverá ser distribuída de acordo com o princípio da igualdade. E é esta a noção de justiça distributiva que está aqui presente.

O Princípio da igualdade impõe portanto que se trate de igual modo quem se encontra na mesma situação e de modo diferente quem se encontra numa situação diferente.²⁴⁷

A distribuição da riqueza deverá ser feita portanto no âmbito de justiça social, que é o que se verifica nesta situação, em que 15 comunidades autónomas fazem parte de um sistema espanhol de redistribuição de impostos que transfere fundos das regiões mais ricas, como a Catalunha, para as regiões mais pobres.

E como deveria ter sido decidido em Portugal relativamente à receita da sobretaxa extraordinária de IRS fixada na Lei do Orçamento do Estado para 2011.

6.2 Regiões Italianas

A CRI²⁴⁸, no seu artigo.º 5, dispõe que a República Italiana é una e indivisível, reconhece e promove as autonomias locais, que os serviços do Estado seguem a descentralização administrativa e que os princípios e métodos da sua legislação são adequados às exigências da autonomia e da descentralização. Do texto constitucional

²⁴⁵ <https://istoe.com.br/o-sonho-catalao-arrecadar-impostos-e-geri-los-como-os-bascos/>

²⁴⁶ <https://istoe.com.br/o-sonho-catalao-arrecadar-impostos-e-geri-los-como-os-bascos/>

²⁴⁷ RIBEIRO, João Sérgio, “*Justiça distributiva através dos impostos: perspectiva comparada e comunitária*”, In: Estudos em comemoração do 10º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho / coord. António Cândido de Oliveira. - Coimbra: Almedina, 2004. -ISBN 972-40-2075-4. - pag.423-453.

²⁴⁸ Que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1948 e que tem sido objeto de várias revisões até aos dias de hoje, tendo a última revisão de maior relevo para as Regiões sido concretizada pela *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*.

decorre que o poder atribuído às entidades regionais «*per quanto ampio è giuridicamente circoscritto e delimitato dalla costituzione e dalla legislazione dello stato. Non é dunque un potere giuridicamente pieno ma sempre circoscritto*»²⁴⁹, pelo que, tal como no sistema português, as entidades regionais só o são no âmbito das permissões constitucionalmente instituídas.²⁵⁰

A previsão inicial do art.º 5 é concretizada na Parte II do Título V (cuja epígrafe é «*Le Regioni, le Provincie, I Comuni*») da CRI.

Nesse Título, o art.º 114 prevê que a República é constituída por Municípios, Províncias, Cidades metropolitanas, Regiões e Estado. Com exceção do Estado, as restantes divisões territoriais são consideradas entes autónomos com estatutos próprios, poderes e funções em obediência aos princípios constitucionais e especifica-se também que Roma se rege pela lei do Estado. Será apenas sobre as previsões relativas às Regiões italianas, por serem mais aproximadas das Regiões Autónomas portuguesas, que agora me irei debruçar.

O sistema regional italiano apresenta diferentes regimes consoante o tipo de Regiões. Assim, de acordo com o primeiro parágrafo do art.º 116, «*Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.*» (“O Friuli-Venezia Giulia, a Sardegna, a Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e a Valle d’Aosta/ Vallée d’Aoste dispõem de formas e condições particulares de autonomia, conforme os respetivos estatutos especiais adotados com a lei constitucional.”), sendo que as restantes Regiões (*Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzi, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria*) são dotadas de estatutos ordinários²⁵¹.

A todas as Regiões é reconhecida autonomia estatutária, legislativa, de direção política, administrativa, regulamentar e financeira²⁵².

A principal diferença entre os dois tipos de estatutos regionais italianos reside na sua origem.

²⁴⁹ VERGOTTINI, G. de, «Appendice di aggiornamento», in *Diritto Costituzionale*, 2001, pag. 14.

²⁵⁰ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.49.

²⁵¹ Sobre o desenvolvimento inicial das Regiões italianas, v. VERGOTTINI, G. de, «Appendice (...)», pp. 16 e ss.

²⁵² Para mais desenvolvimentos sobre estes aspetos, v. MIRABELLA, M., et al., *Corso di diritto amministrativo*, 2009, pp. 166 e ss.

Os estatutos especiais são aprovados através de leis constitucionais, sendo objeto de deliberação no Parlamento nacional (art.º 116).

Quanto aos estatutos ordinários das restantes quinze Regiões são deliberados pelo respetivo Conselho Regional (*Consiglio regionale*)²⁵³, por maioria absoluta dos seus membros, com duas deliberações sucessivas, com intervalo não inferior a dois meses.

Não se prevê que haja controlo por parte do Governo, já que é uma lei regional que não carece de ser apresentada ao *Commissario del Governo*, mas o Governo pode questionar a legitimidade constitucional do estatuto junto da *Corte costituzionale* até trinta dias após a sua publicação (art.º123 da CRI). Encontra-se prevista a possibilidade de os mesmos serem apresentados a referendo, até três meses depois da sua publicação, situação em que a sua promulgação e entrada em vigor só pode ocorrer depois de aprovação por maioria dos votos válidos.

Em relação às Regiões com Estatutos especiais, como refere G. de Vergottini, a estrutura de governo é regulamentada por legislação regional que consagra (em moldes semelhantes ao que acontece nas Regiões com Estatutos ordinários) que a eleição do Presidente é feita por sufrágio direto e universal ao mesmo tempo que a eleição para o Conselho, prevendo igualmente a dissolução do Conselho em caso de demissão do Presidente ou de decisão de falta de confiança em relação a este último. No entanto, esta lei regional (que é aprovada por maioria absoluta) pode criar um sistema de nomeação e uma forma de governo diferentes deste sistema. É também de ter em conta a previsão de o Presidente Regional poder participar em Conselho de Ministros, quando o Governo decidir questões de interesse regional²⁵⁴, e, ainda em relação a estas cinco Regiões com Estatutos especiais, o facto de apresentarem uma forma de governo parlamentar no qual a Junta se assume como governo regional que age com base na relação de confiança com o Conselho, sendo que este último é visto como órgão legislativo, de direção e controlo²⁵⁵.

Quanto aos Estatutos que seguem as exigências do art.º 123 da CRI apresentam a forma de governo da região e os princípios fundamentais da sua organização e funcionamento. Entre as suas características, como refere G. de Vergottini, sublinha-se *«l’inserimento generalizzato del riferimento alla programmazione come metodo di*

²⁵³ Ou *Assemblea*, como designado por alguns Estatutos.

²⁵⁴ VERGOTTINI, G. de, «Appendice (...)», pag. 19.

²⁵⁵ VERGOTTINI, G. de, «Appendice (...)», pag. 29.

*governo, la previsione di forme di partecipazione del cittadino e dei gruppi ai procedimenti amministrativi, la previsione di forme di consultazione referendaria, la previsione del difensore civico»*²⁵⁶.

Os vários Estatutos (especiais e ordinários) vêm concretizar os princípios fundamentais de cada região, densificando as disposições constitucionais. Apresentam em comum a iniciativa legislativa para promover legislação estadual, a participação de delegados regionais na eleição do Presidente da República, o requerimento de referendos de acordo com os artigos.º 75 e 138.º, o recurso à *Corte costituzionale* em sede de juízo de legitimidade de conflitos de atribuições, mas também disposições relativas a fusões ou criação de Regiões e a agregação de municípios e províncias a uma região diferente da original (cfr. art.º 132)²⁵⁷.

O art.º 117 da CRI prevê que o Estado e as Regiões têm poderes legislativos, indicando quais os poderes exclusivos do Estado e os poderes de competência concorrente. Já o art.º 120 da CRI dispõe quais as matérias que estão fora do alcance das Regiões, bem como que o Governo se pode substituir aos órgãos das Regiões²⁵⁸ no caso se verificar desrespeito pelas normas e tratados internacionais ou comunitárias que se revele perigoso para a unidade jurídica ou económica e, em especial, para a proteção dos níveis essenciais das prestações relativas a direitos civis e sociais.²⁵⁹

São órgãos das Regiões o Conselho Regional, a Junta (*Giunta*) e o Presidente da Junta²⁶⁰, órgãos cujos membros são eleitos na sequência de sufrágio universal e direto.

Quanto ao Conselho Regional, é um órgão equivalente a um parlamento (designação que, também em Itália, está reservada ao Parlamento nacional) e, entre outras, exerce as funções legislativas constitucionalmente atribuídas, procede à aprovação do orçamento, à organização dos serviços regionais e à instituição de entidades administrativas dependentes da região. Os vários estatutos têm concretizado as atribuições destes órgãos apresentando bastantes semelhanças entre si.²⁶¹

²⁵⁶ VERGOTTINI, G. de, «Appendice (...)», pag. 21.

²⁵⁷ VERGOTTINI, G. de, «Appendice (...)», pag. 18.

²⁵⁸ E também aos das cidades metropolitanas, das províncias e das comunas.

²⁵⁹ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.51.

²⁶⁰ Ou *Presidente della Regione*, de acordo com os Estatutos especiais. Para mais desenvolvimentos sobre os vários órgãos das Regiões italianas, v. ITALIA, Vittorio, *Diritto Amministrativo*, 2002, pp. 70 e 71.

²⁶¹ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.52.

A Junta é o órgão executivo das Regiões e o seu Presidente é eleito diretamente pelos eleitores da região. Este escolhe os assessores, tendo poderes para os nomear e demitir; representa a região; dirige a sua política e por ela é responsável; promulga leis e emana os regulamentos regionais; dirige as funções administrativas delegadas pelo Estado à região, seguindo as instruções do Governo da República (art.º 121 da CRI).²⁶²

Das competências que os estatutos atribuem às Juntas e aos seus Presidentes, resulta que se consagram os poderes executivos e de adoção do seu próprio regulamento, detendo as Juntas a competência regulamentar²⁶³. Apesar de a competência legislativa ser atribuída exclusivamente ao Conselho, as Juntas têm sempre poder de iniciativa legislativa junto do respetivo Conselho, cabendo ainda ao Presidente da Junta a promulgação final das leis e dos regulamentos regionais.²⁶⁴

Assim as Juntas devem agir de acordo com a direção política e administrativa determinada pelo Conselho em diversas áreas, como executar as deliberações deste órgão, exercer a atividade administrativa no âmbito da sua competência, apresentar às Comissões do Conselho documentos sobre os planos e programas que desenvolve, preparar a documentação relativa aos orçamentos, administrar o património da região de acordo com o estabelecido em lei regional, entre outras competências que lhe sejam atribuídas pela CRI, pelo Estatuto ou por lei regional. Note-se também que, a título de exemplo, alguns Estatutos atribuem às respetivas Juntas competências em matéria de segurança pública.²⁶⁵

Dos dois tipos de Estatutos resulta ainda que as competências administrativas podem ser delegadas por lei da República e que, da mesma maneira, a delegação pode ser modificada ou revogada, sendo também possível, através de lei do Estado, atribuir competências legislativas em matérias para além das previstas no Estatuto. Por seu turno, as Regiões exercem as funções administrativas delegando-as nas Províncias, Municípios e outras entidades locais.²⁶⁶

²⁶² *Ibidem*, pag.52.

²⁶³ Sobre a alteração do art.º 121 da CRI, que anteriormente atribuída a competência regulamentar ao Conselho Regional, e a discussão doutrinária e jurisprudencial que se seguiu, concluindo que esta competência cabe à Junta, v. CHIEPPA, Roberto /Vincenzo Lopilato, *Studi di Diritto Amministrativo*, 2007, pp. 77 e ss.

²⁶⁴ MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010, pag.52.

²⁶⁵ *Ibidem*, pag.52.

²⁶⁶ *Ibidem*, pag.53.

De acordo com o primeiro parágrafo do art.º 126, caso se verifique a prática de atos contrários à CRI, graves violações da lei ou motivos de segurança nacional, o Presidente da República pode, por *decreto motivato*, dissolver o Conselho Regional e demitir o Presidente da Junta. O decreto é adotado depois de ouvida uma comissão de deputados e senadores para as questões regionais. Os segundo e terceiro parágrafos deste mesmo artigo preveem que o Conselho Regional pode exprimir a sua falta de confiança (*sfiducia*) em relação ao Presidente da Junta, através de moções subscritas por, pelo menos, um quinto dos seus membros e aprovadas por maioria absoluta, e que a aprovação dessa moção de censura, assim como o impedimento permanente, a morte e a demissão voluntária do Presidente, implicam a demissão deste último e a dissolução do Conselho. O mesmo acontece na sequência da demissão da maioria dos membros do Conselho. Nota-se aqui uma diferença em relação ao ordenamento português, onde a demissão do Governo Regional não acarreta a dissolução da Assembleia Legislativa, não estando também prevista que a demissão de deputados provoque tal dissolução.²⁶⁷

Quanto às relações entre as Regiões e o Estado, a CRI previa no seu art.º 126 a existência de Comissários do Governos (*Commissario del Governo*), a quem cabia, nas respetivas Regiões, a superintendência das funções administrativas exercidas pelo Estado na região e a sua coordenação com as funções regionais. No entanto, esse artigo foi revogado pela redação introduzida pela *legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, cabendo agora essas atribuições ao *prefetto* (cargo equiparável ao de governador civil – cfr. *Decreto Legislativo 20 maggio 1999, n. 300, art.º 11, 3.º c*).²⁶⁸

Das vinte regiões italianas, cinco possuem o chamado “*estatuto especial*”, aprovado pelo Parlamento, com direito constitucional. Trata-se das duas ilhas da Sardenha e Sicília, do Trentino- Alto Ádige, da Vale de Aosta e em Friuli-Veneza Júlia.²⁶⁹

Estas regiões com o estatuto autónomo têm o privilégio fiscal de reter quase todos os impostos pagos pelos cidadãos em seu território.

Contudo, os privilégios são desiguais entre as cinco regiões autónomas, a Sicília por exemplo retém o total dos impostos ao contrário das demais regiões.²⁷⁰

²⁶⁷ *Ibidem*, pag.53

²⁶⁸ *Ibidem*, pag.53

²⁶⁹ <http://br.rfi.fr/europa/20171022-lombardia-e-veneto-votam-em-referendo-por-autonomia-fiscal-na-italia>

²⁷⁰ <http://br.rfi.fr/europa/20171022-lombardia-e-veneto-votam-em-referendo-por-autonomia-fiscal-na-italia>

As entradas *per capita*, isto é, o dinheiro dos contribuintes que termina nos bolsos dos habitantes das regiões autónomas, também varia de acordo com o número de habitantes.²⁷¹

7. Conclusões

Este estudo aborda como tema principal a receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS fixada na Lei do Orçamento do Estado para 2011 (Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro) designadamente se esta receita deveria ou não ter revertido para as Regiões Autónomas, Açores e Madeira.

No entanto, ao longo de todo este trabalho procedi também à análise e desenvolvimento do contexto histórico das Regiões Autónomas, com uma breve perspetiva comparada com outros ordenamentos jurídicos, no caso em concreto Espanha e Itália.

Nesta conformidade, as conclusões a apresentar são as seguintes:

- I. A CRP foi o primeiro texto constitucional a prever em detalhe a matéria relacionada com a autonomia dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, não deixando margem para dúvidas sobre o facto de Portugal se caracterizar como um Estado unitário regional parcial, do qual fazem parte duas Regiões Autónomas com poderes políticos, legislativos e administrativos específicos, dentro dos limites constitucionalmente impostos.

O regime autonómico é inicialmente referido no art.º 6 da CRP e desenvolvido em maior detalhe no Título VII dedicado às Regiões Autónomas (Artigos.º 225 e ss da CRP).

- II. Inicialmente a CRP previa que os poderes das Regiões Autónomas estavam limitados pela aplicação do conceito de interesse específico, que apesar de, numa primeira análise, incidir sobre a capacidade legislativa das Assembleias Legislativas, prolongava-se na ação administrativa atribuída aos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, apresentando-se como um dos limites ao seu poder regulamentar. Este conceito só veio a ser suprimido com a revisão constitucional de 2004.

²⁷¹ <http://br.rfi.fr/europa/20171022-lombardia-e-veneto-votam-em-referendo-por-autonomia-fiscal-na-italia>

Sem exigência de justificação casuística do seu interesse para as Regiões Autónomas, basta que se trate de matéria não reservada à AR e, naturalmente, que respeite a limitação geográfica de cada arquipélago.

III. Ou seja, tendo o conceito de “interesse específico” sido, eliminado do texto constitucional, daqui resultou um alargamento, em termos horizontais, da competência regulamentar regional. Portanto, as Regiões Autónomas podem hoje – tirando os casos em que a regulamentação de diplomas nacionais seja reservada para o Governo – emitir regulamentos sobre todas as matérias.

IV. Relativamente à autonomia financeira regional, há que salientar que efetivamente a autonomia política de uma região não se materializa sem uma verdadeira autonomia financeira e tributária que permita a execução das opções políticas.

No caso das Regiões Autónomas, o abastecimento de bens públicos revela-se de maior importância face à insularidade e à necessidade de aprovisionar bens públicos cujos benefícios têm uma difusão espacial diferenciada.

Daí decorre a necessidade de uma ampla autonomia política e financeira que possibilite ao decisor, face aos temperamentos locais, apreender e decidir conforme as necessidades da população permitindo aumentar a eficiência económica em virtude de uma afetação de recursos mais ajustada às preferências dos cidadãos.

V. Apesar da afirmação da autonomia político-legislativa das Regiões Autónomas constar do texto original da Constituição, foi apenas no ano de 1997, na sequência da revisão constitucional, que foi introduzido no elenco da competência legislativa absoluta da Assembleia da República, o regime das finanças das Regiões Autónomas (alínea t) art.º 164 da CRP).

É no âmbito do estatuído no artigo.º 227, n.º 1 alíneas i);j) e p) e artigo.º 232 n.º1 da CRP e na LFRA a qual estabelece um conjunto de princípios a que subordina o relacionamento financeiro entre as Regiões Autónomas e o Estado, que se encontra a autonomia financeira das Regiões Autónomas.

VI. A autonomia financeira das Regiões é, no entanto, bem diferente de uma ideia de independência financeira.

Entre outros aspetos, as Regiões Autónomas encontram a sua capacidade tributária limitada ao disposto na Lei de Finanças Regionais e a autonomia

creditícia depende, entre outras coisas, do valor máximo de endividamento líquido aprovado anualmente na Lei do Orçamento do Estado.

- VII. A autonomia financeira das Regiões Autónomas determina que estas possuam independência orçamental (cfr. artigo 232.º, n.º 1 CRP), de forma equivalente à que se verifica relativamente às autarquias locais, permitindo-lhes aprovar os seus próprios orçamentos, decidindo despesas a realizar (uma vez que as Regiões Autónomas não são, em termos gerais, agentes de definição das receitas públicas) de harmonia com as leis de enquadramento respetivas.
- VIII. Quanto à questão da evolução do poder tributário nas Regiões Autónomas, este poder foi afirmado constitucionalmente com a revisão ocorrida em 1982 muito embora as Regiões já antes dispusessem desse poder, herdado das antigas Juntas Gerais.
- IX. As RA têm direito à entrega pelo Governo da República das receitas fiscais relativas aos impostos que devam pertencer-lhes, porque são cobradas ou geradas no seu território, para além do direito à participação nas receitas fiscais do próprio Estado, segundo os Estatutos Político Administrativos e LFRA (alínea j) n.º 1 art.º 227 da CRP).
- X. Podem ser criados impostos vigentes apenas nas Regiões Autónomas, sendo definida a respetiva incidência, taxa, liquidação, cobrança, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes. No entanto, estes impostos não poderão incidir sobre matéria objeto da incidência prevista para qualquer dos impostos de âmbito nacional.
- XI. Passando agora ao tema da distribuição de receita resultante da Sobretaxa Extraordinária de IRS sobre os rendimentos auferidos no ano de 2011 entre o Estado e as Regiões Autónomas no âmbito da primeira questão do Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 412/2012, de 25 de setembro de 2012, importa desde já referir que, a receita em apreço deveria ter revertido para as Regiões Autónomas.
- XII. No meu entendimento, seguindo a posição do Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, a decisão do Tribunal Constitucional, relativamente a esta questão foi inconstitucional e ilegal.
- XIII. As Regiões Autónomas têm a faculdade, estatuída na CRP, de exercer poder tributário próprio (alínea i), n.º 1 do art.º 227 da CRP) e de dispor, nos termos dos estatutos e da Lei de Finanças das Regiões Autónomas, das receitas nelas

cobradas ou geradas bem como de uma participação nas receitas tributárias do Estado, estabelecida de acordo com um princípio que assegure a efetiva solidariedade nacional, e de outras receitas que lhes sejam atribuídas e de afetá-las às suas despesas (alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP).²⁷²

- XIV. Portanto, as Regiões Autónomas têm direito a dispor das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, e a disponibilidade relativa às receitas fiscais cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas será prevista nos termos dos Estatutos e da Lei das Finanças das Regiões Autónomas.

Em mais nenhum ato legislativo- que não os Estatutos Político-Administrativos ou, em rigor, a Lei das Finanças das Regiões Autónomas- se pode regular a capacidade de as Regiões Autónomas disporem de receitas fiscais.²⁷³

- XV. Assim sendo, não se pode aceitar que uma norma, em legislação ordinária, que afete ao Estado a integridade da receita arrecadada com a sobretaxa extraordinária de IRS, como sucede com o disposto no nº4 art.º 2 da Lei do Orçamento do Estado para 2011.²⁷⁴

- XVI. No entanto o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 412/2012, de 25 de setembro de 2012, não entendeu assim.

Segundo este, a alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP, atribui às Regiões Autónomas o poder de disporem das receitas fiscais nelas cobradas ou geradas, tendo em vista o cumprimento do princípio da autonomia financeira regional.

Acrescenta ainda o tribunal que “ *ao atribuir o poder de afectar as receitas cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas às suas despesas (aquela disposição) assegura o poder de aprovação de um orçamento próprio (cfr. artigo.º 227 n.º 1, alínea p), e artigo.º 232 ,n.º1, segunda parte, da CRP)*” para de seguida, afirmar, citando o Dr. António Lobo Xavier, que “*a norma constitucional outorga às Regiões Autónomas uma autêntica autonomia financeira, permitindo-lhes afetar as receitas próprias às suas despesas- no fundo, trata-se da liberdade de conformação de um orçamento próprio-, ao mesmo tempo que esclarece serem receitas próprias regionais as receitas fiscais cobradas [ou geradas] no respetivo território*”.²⁷⁵

²⁷² RODRIGUES, Nuno Cunha, “A afectação de receitas tributárias às Regiões Autónomas” in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 5, Número 3 Outono, 2013, pag. 250.

²⁷³ *Ibidem*, pag.250.

²⁷⁴ *Ibidem*, pag.251.

²⁷⁵ *Ibidem*, pag.251.

- XVII. Segundo o Tribunal, “ *a norma constitucional sobre reserva regional das receitas tributárias cobradas ou geradas nas Regiões Autónomas, na medida em que pretende garantir um poder orçamental autónomo relativamente aos órgãos da República e, concomitantemente, a autonomia financeira destas pessoas coletivas territoriais, consente o lançamento de impostos de carácter extraordinário cujo produto reverta inteiramente para o Estado (para o Orçamento do Estado).*”²⁷⁶
- XVIII. No entanto, tal como defende o Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, também na minha ótica, esta decisão do Tribunal Constitucional afasta-se do texto constitucional.
- Em primeiro lugar, a alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP, não garante, de todo, o poder de aprovação (a liberdade de conformação) de um orçamento próprio. O poder de aprovação de um orçamento próprio decorre do disposto na alínea p) n.º1 do art.º 227 da CRP, que confere às Regiões Autónomas o poder de aprovar o orçamento regional. Não da alínea j) do mesmo preceito.
- Também todos os municípios dispõem, nos termos do n.º1 do art.º 254 da CRP, do poder de participação nas receitas dos impostos diretos e, de acordo com o n.º 2, de receitas tributárias próprias, não sendo legítimo extrair-se daqui um princípio de independência orçamental das autarquias locais, como o Tribunal Constitucional pretende fazer, com o fundamento em disposição semelhante, quanto às Regiões Autónomas.²⁷⁷
- XIX. Aliás, extrair da alínea j) do n.º 1 do art.º 227 da CRP, a liberdade de conformação de um orçamento próprio, é exagerado.
- Nesta questão à que concordar com o Dr. António Lobo Xavier quando defende que a “ *afetação das receitas do Estado dá a medida de uma opção expressa do legislador constituinte sobre o que entende ser o mínimo de contribuição da República para a correção das desigualdades derivadas da insularidade: é que, se os impostos cobrados nas regiões se destinam obrigatoriamente ao financiamento do orçamentos regionais, isso significa, nomeadamente, que os residentes nas ilhas não contribuem para as despesas gerais do Estado português*”.²⁷⁸

²⁷⁶ *Ibidem*, pag.251.

²⁷⁷ *Ibidem*, pag.252.

²⁷⁸ *Ibidem*, pag.252.

- XX. Contudo, citando o Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues “ *não se pode induzir destas palavras - como parece fazer o Tribunal Constitucional - que a capacidade de as Regiões disporem de receitas do Estado equivale à outorga de independência orçamental* ”.²⁷⁹
- XXI. Face ao disposto no n.º 4 do art.º 2 da Lei n.º 49/2011, de 7 de setembro, é aceitável que este se funda no art.º 32 da LFRA, e que por isso se trate de um imposto extraordinário.
- XXII. Além disso, sempre se podia invocar a exceção prevista no n.º 3 do art.º 32 da LFRA, segundo a qual os impostos extraordinários podem, de acordo com o diploma que os criar, ser afetados exclusivamente a uma ou mais circunscrições, se a situação excecional que os legitima ocorrer ou se se verificar apenas nessa ou nessas circunscrições.²⁸⁰
- XXIII. A criação da sobretaxa extraordinária de IRS decorreu da difícil situação económico-financeira do País considerado no seu todo e não apenas numa parte do território.²⁸¹
- XXIV. Como é de conhecimento geral, a crise financeira extraordinária afetou todo o território nacional, incluindo as Regiões Autónomas. E isto é suficiente para que à luz do princípio da solidariedade nacional, a receita extraordinária obtida devesse ter sido repartida nos termos constitucional e legalmente previstos.²⁸²
- XXV. Assim sendo, mais uma vez como refere o Professor Dr. Nuno Cunha Rodrigues, não partilho do entendimento segundo o qual, verificando-se a repartição de impostos nacionais, como o IRS, o IRC, ou o IVA, entre o Estado e as Regiões Autónomas e sabendo-se que a receita gerada ou cobrada nas Regiões Autónomas reverte integralmente para estas, no caso da receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS, esta reverta em idênticos termos para o Estado. Efetivamente, isto traduz-se num confisco da receita das Regiões Autónomas daí resultante, resultado que nenhuma consideração de solidariedade nacional evitaria.²⁸³
- XXVI. O Tribunal Constitucional podia ter seguido outro caminho, como parece sugerir o voto de vencido da Juiz Conselheira Dra. Catarina Sarmento e Castro,

²⁷⁹ *Ibidem*, pag.252.

²⁸⁰ *Ibidem*, pag.253.

²⁸¹ *Ibidem*, pag.253.

²⁸² *Ibidem*, pag.253.

²⁸³ *Ibidem*, pag.253.

que não o de considerar que o lançamento de um imposto afete logo a receita, exceccionalmente, à prossecução de uma finalidade específica de âmbito nacional, implica que a receita fiscal cobrada ou gerada nas Regiões Autónomas não possa ser afetada às suas despesas.²⁸⁴

- XXVII. Por último, numa perspectiva comparada os ordenamentos estrangeiros cuja estrutura mais se aproxima do português são o italiano e o espanhol, representando, ao todo, três sistemas de Estados unitários regionalizados, que têm em comum o facto de as respectivas Regiões apenas atingirem a plenitude das competências constitucionalmente previstas por via da criação de Estatutos regionais.
- XXVIII. A Espanha conta com 17 Comunidades Autónomas, e cada região autónoma tem controlo sobre uma série de matérias, nomeadamente, saúde e educação. Algumas das regiões contam com mais autonomia, notoriamente a Catalunha e o País Basco, que até contam com as suas próprias forças policiais.
- XXIX. No entanto, só duas regiões, o País Basco e Navarra, têm sistemas fiscais independentes, algo que a Catalunha exige desde 2012 mas o governo central tem vindo a recusar.
- XXX. As regiões, Navarra e o País Basco arrecadam os impostos cobrados ou gerados na região e as outras 15 comunidades autónomas fazem parte de um sistema espanhol de redistribuição de impostos que transfere fundos das regiões mais ricas, como a Catalunha, para as regiões mais pobres.
- XXXI. Ou seja, com a sua capacidade de arrecadar impostos e dispor deles livremente, o País Basco é uma referência para a Catalunha. Mas o facto de Madrid negar este privilégio à Catalunha tem vindo a alimentar o separatismo nos últimos anos nesta região.
- XXXII. Na Espanha, o Estado central arrecada a maior parte dos impostos e depois compartilha o recebido entre as regiões que o compõe. As únicas exceções são o País Basco e Navarra que arrecadam diretamente os tributos dos contribuintes e decidem por conta própria em que gastam o dinheiro.
- XXXIII. A participação destas duas regiões nos gastos do Estado central são mínimas e limitam-se essencialmente à defesa e a um fundo de solidariedade entre regiões. Igualmente, têm reembolsada parte do arrecadado com o IVA.

²⁸⁴ *Ibidem*, pag.253 e 254.

- XXXIV. A distribuição da riqueza é portanto feita no âmbito de justiça social, que é o que se verifica nesta situação, em que 15 comunidades autónomas fazem parte de um sistema espanhol de redistribuição de impostos que transfere fundos das regiões mais ricas, como a Catalunha, para as regiões mais pobres.
- XXXV. E como deveria ter sido decidido em Portugal relativamente à receita da sobretaxa extraordinária de IRS fixada na Lei do Orçamento do Estado para 2011.
- XXXVI. Relativamente a Itália esta divide as suas vinte Regiões em dois tipos. Cinco delas têm Estatutos especiais, adotados por lei constitucional, as restantes quinze são dotadas de Estatutos ordinários, aprovados por leis regionais.
- XXXVII. A todas as Regiões é reconhecida autonomia estatutária, legislativa, de direção política, administrativa, regulamentar e financeira.
- XXXVIII. A principal diferença entre os dois tipos de estatutos regionais italianos reside na sua origem
- XXXIX. As cinco regiões italianas que possuem o chamado “ estatuto especial”, aprovado pelo Parlamento, com direito constitucional são: duas ilhas da Sardenha e Sicília, do Trentino- Alto Ádige, da Vale de Aosta e em Friuli-Veneza Júlia.
- XL. Estas regiões com o estatuto autónomo têm o privilégio fiscal de reter quase todos os impostos pagos pelos cidadãos em seu território. Contudo, os privilégios são desiguais entre as cinco regiões autónomas, a Sicília por exemplo retém o total dos impostos ao contrário das demais regiões.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Diogo Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*, 3ª ed., Coimbra, Almedina, Vol. I, 2006

AMARAL, Maria Lúcia – *A Forma da República, Uma Introdução ao Estudo do Direito Regional*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005

AMARAL, Maria Lúcia - «*Questões Regionais e Jurisprudência Constitucional*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

CABRAL, Nazaré da Costa e Nuno Cunha Rodrigues, “*Finanças dos Subsectores – Segurança Social, Sectores Regional e Local*”, Almedina, 2017

CANOTILHO, J. J. Gomes - «*Os Estatutos das Regiões Autónomas. Em Torno de um Conceito Material de Estatuto*», in A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

CANOTILHO, Gomes e Vital Moreira (1993), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993

CHIEPPA, Roberto/ Vincenzo Lopilato - *Studi di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2007

COUTINHO, José Luís Pereira - «*Existe uma proibição do retrocesso na regionalização efectuada?*», in Direito e Justiça, Vol. X, Tomo 1, 1996

COUTINHO, José Luís Pereira - «*Lei Regional*», in DJAP, Lisboa, Vol. V, 1993

COUTINHO, Pereira, *A Lei Regional*, in Estudos de Direito Regional, LEX, Lisboa, 1997

FERREIRA, Eduardo Paz (1985), *As finanças regionais*, IN-CM, Lisboa

FERREIRA, Eduardo Paz (2005), *Ensinar Finanças Públicas numa Faculdade de Direito*, Almedina, Coimbra, 2005

FERREIRA, Eduardo Paz (1995), “*O redimensionamento dos poderes económicos e financeiros das Regiões Autónomas pela jurisprudência constitucional*”, in estudos de Direito Financeiro Regional, Jornal de Cultura, Ponta Delgada, 1995

FERREIRA, Fernando Amâncio- *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 1980

FRANCO, António Sousa (1997), *A autonomia tributária das Regiões Autónomas*, in Estudos de Direito Regional, LEX, Lisboa, 1997

FRANCO, António Sousa (1996), *Considerações sobre a problemática das relações financeiras do Estado com as Regiões Autónomas*, *Direito e Justiça*, X, 1996

GOUVEIA, Jorge Bacelar - *Manual de Direito Constitucional*, 2.^a ed., Coimbra, Almedina, Vol. II, 2007

GOUVEIA, Paulo Pereira - *Estudo sobre o Poder Legislativo das Regiões Autónomas*, Coimbra, Almedina, 2003

ITALIA, Vittorio - *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002

MACHETE, Pedro - «*Elementos para o Estudo das Relações entre os Actos Legislativos do Estado e das Regiões Autónomas no Quadro da Constituição Vigente*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

MARQUES, Rui, “*Impostos Estaduais, Regionais e Locais*” in Julgar Online, dezembro de 2016

MEDEIROS, Rui - «*Âmbitos e Limites da Autonomia Administrativa Regional*», in *A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

MEDEIROS, Rui/ Jorge Pereira da Silva - *Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores Anotado*, Lisboa, Principia, 1997

MEDEIROS, Rui/ Tiago Fidalgo de Freitas /Rui Lanceiro - *Enquadramento da Reforma do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores*, 2006

MELO, Rita Guerra Santos Tavares de, Dissertação de Mestrado na Área de Direito Público, “*As Competências do Governo Regional dos Açores no Estatuto Político-Administrativo*”, Universidade Nova de Lisboa Faculdade de Direito, Lisboa, 2010

MIRABELLA, Maurizio / Massimo Di Stefano / Andrea Altieri - *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2009

MIRANDA, Jorge - «*A Autonomia Legislativa das Regiões Autónomas após a Revisão Constitucional de 2004*», in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, n.º 302, Abril/Junho 2005

MIRANDA, Jorge - *As Constituições Portuguesas*, Lisboa, Livraria Petrony, 1976

MIRANDA, Jorge - «*Estatuto das Regiões Autónomas e Lei das Finanças Regionais*», in *O Direito*, Ano 139, n.º 1, 2007

MIRANDA, Jorge - *Manual de Direito Constitucional*, 4.^a ed., Coimbra, Coimbra Editora, Tomo III, 1998

MIRANDA, Jorge - «*Solidariedade e Autonomia*», in *A Autonomia no Plano Jurídico, I Centenário da Autonomia dos Açores*, Ponta Delgada, Jornal de Cultura, 1995

MIRANDA, Jorge/Rui Medeiros - *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra, Coimbra Editora, Tomo II e III, 2006 e 2007

MIRANDA, Jorge / Jorge Pereira da Silva - «*Estatutos das Regiões Autónomas*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

MIRANDA, Jorge / Jorge Pereira da Silva - «*O Interesse Específico das Regiões Autónomas*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

MORAIS, Carlos Blanco de - *A Autonomia Legislativa Regional – Fundamentos das relações de prevalência entre actos legislativos estaduais e regionais*, Lisboa, Associação Académica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 1993.

RIBEIRO, João Sérgio, “*Justiça distributiva através dos impostos: perspectiva comparada e comunitária*”, In: Estudos em comemoração do 10º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho / coord. António Cândido de Oliveira. - Coimbra: Almedina, 2004

RODRIGUES, Nuno Cunha, “*A afectação de receitas tributárias às Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal, Ano 5, Número 3 Outono, 2013

RODRIGUES, Nuno Cunha, “*O imposto Extraordinário e as Regiões Autónomas*” in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal – Ano 4, Número 3 Outono, 2012

SALEMA, Margarida «*Autonomia Regional*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

SANCHES, J. L. Saldanha, Manual de Direito Fiscal, 3.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2007

SILVA, JORGE PEREIRA DA - «*O Conceito de Interesse Específico e os Poderes Legislativos Regionais*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

SILVA, Jorge Pereira da - «*Região Autónoma*», in *DJAP*, Lisboa, Vol. VII, 1996

VERGOTTINI, Giuseppe de - «Appendice di aggiornamento», in —, *Diritto Costituzionale*, 3.^a ed., Padova, CEDAM, 2001

VITORINO, António - «*Os poderes legislativos das Regiões Autónomas*», in Estudos de Direito Regional, org. Jorge Miranda, Jorge Pereira da Silva, Lisboa, Lex, 1997

FONTES BIBLIOGRÁFICAS ELETRÓNICAS

<http://br.rfi.fr/europa/20171022-lombardia-e-veneto-votam-em-referendo-por-autonomia-fiscal-na-italia>

<https://istoe.com.br/o-sonho-catalao-arrecadar-impostos-e-geri-los-como-os-bascos/>

<http://www.portugalglobal.pt/PT/Biblioteca/LivrariaDigital/EspanhaComunidadesAutonomas.pdf>

<https://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Comunidades-Aut%C3%B4nomas-Da-Espanha/742897.html>

JURISPRUDÊNCIA

Ac. TC n.º 11/83, publicado no Diário da República, I Série, n.º 242, 20 de outubro de 1983

<https://dre.pt/pesquisa/-/search/441698/details/maximized>

Ac. TC n.º 268/88, publicado no Diário da República, I Série, n.º 293, 21 de dezembro de 1988

https://dre.pt/pesquisa/-/search/361118/details/maximized?p_p_auth=F9PpSnqG

Ac. TC n.º 532/00, publicado no Diário da República, Série I-A, n.º 297, 27 de dezembro de 2000

https://dre.pt/pesquisa/-/search/661518/details/maximized?print_preview=print-preview&dreId=114602

Ac. TC n.º 258/06, publicado no Diário da República, Série I-A, n.º 97, 19 de maio de 2006

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20060258.html>

Ac. TC n.º 258/07, publicado no Diário da República, I Série, n.º 93, 15 de maio de 2007

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070258.html>

Ac. TC n.º 525/08, publicado no Diário da República, I Série, n.º 232, 28 de novembro de 2008

https://dre.pt/pesquisa/-/search/440547/details/maximized?print_preview=print-preview

Ac. TC n.º 412/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 210, 30 de outubro de 2012

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20120412.html>

Ac. TC n.º 568/2012, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 4, 7 de janeiro de 2013

<https://dre.pt/application/conteudo/2261403>

Ac. TC n.º 55/2014, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 31, 13 de fevereiro de 2014

<https://dre.pt/application/conteudo/1407574>

Ac. TC n.º 252/2014, publicado no Diário da República, 2ª série, n.º 89, 9 de maio de 2014

<https://dre.pt/application/conteudo/25708902>

ÍNDICE

Siglas e abreviaturas	3
Introdução	5
1 - As Regiões Autónomas na Constituição da República Portuguesa
Portugal como Estado Unitário Regional (art.º 6 CRP).....	7
Diferença entre as Regiões Autónomas e outras formas de divisão territorial	9
Órgãos de Governo Próprio e respetivos poderes que lhes são atribuídos (art.º 231 CRP).....	9
Poderes Exclusivos das Assembleias Legislativas (art.º 232 CRP).....	11
Poderes Administrativos concedidos às Regiões Autónomas (art.º 227 CRP).....	12
Conceito de interesse específico para as Regiões Autónomas.....	13
Dissolução dos órgãos de Governo Próprio	15
Estatutos Político-Administrativos	17
Sistema de governo nas Regiões Autónomas	18
Autonomia político-administrativa como limite material de revisão Constitucional ..	19
2 - A Autonomia financeira regional	20
O orçamento das Regiões Autónomas	29
3 - Evolução do Poder Tributário das Regiões Autónomas	32
4 - Distribuição de receita resultante da Sobretaxa Extraordinária de IRS sobre os rendimentos auferidos no ano de 2011 entre o Estado e as Regiões Autónomas.....	38
A receita resultante da sobretaxa extraordinária de IRS fixada na Lei do Orçamento do Estado para 2011 deveria ter revertido ou não para as Regiões Autónomas?	40
Transferências Orçamentais vs. Receitas Tributárias	44
5 - CRP vs. Acórdão n.º 412/2012, de 25 de setembro de 2012 (1ª questão)	48

6 - Uma perspectiva comparada – Ordenamento Espanhol e Italiano.....	59
Comunidades Autónomas Espanholas	60
Regiões Italianas	62
7 - Conclusões.....	68
 Bibliografia.....	 76
 Jurisprudência.....	 80